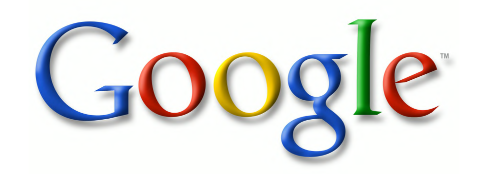





LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN




6061
D9



MANUEL

DE

DROIT CONSTITUTIONNEL

OUVRAGE DU MÊME AUTEUR

ESSAI

SUR LA

SÉPARATION DES POUVO

DANS L'ORDRE POLITIQUE, ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE

1 volume in-8°, 1881...... 9 francs

Ouvrage couronné par l'Académie des Sciences morales et poli

MANUEL

DE

DROIT CONSTITUTIONNEL

PAR

A. SAINT GIRONS

LAURÉAT DE L'INSTITUT,
AVOCAT A LA COUR DE LYON,
PROFESSEUR A LA FACULTÉ LIBRE DE DROIT,
MEMBRE CORRESPONDANT DE L'ACADÉMIE DE LÉGISLATION
DE TOULOUSE.

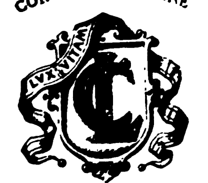
DEUXIÈME ÉDITION,

Augmentée d'une Étude sur les lois constitutionnelles de 1884, et du Texte des lois constitutionnelles de 1875 à 1885

PARIS
L. LAROSE ET FORCEL
Libraires - Éditeurs
22, RUE SOUFFLOT, 22

1885

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE



BAR-LE-DUC

PRÉFACE.

MM. Hérold et Jozon avaient demandé, en 1878, la création, dans toutes les Facultés de droit, d'une chaire pour l'enseignement du droit constitutionnel. On y voyait, avec quelque raison, « le principe fondamental de l'enseignement des Facultés de droit[1] ».

Un décret des 28 décembre 1878-29 mars 1879 avait introduit, d'une manière facultative pour les étudiants, le droit constitutionnel dans le programme du deuxième examen de doctorat.

Le décret du 20 juillet 1882 a donné encore une plus grande importance au droit constitutionnel en créant un troisième examen de doctorat, dans lequel une question au moins doit nécessairement porter sur cette matière.

En exécution de ce décret, la circulaire ministérielle du 28 juillet et celle du 3 novembre 1882 ont prescrit la création,

[1] Hérold : *Officiel*, 9 décembre 1878, p. 11653. — Cpr. *Rapport* favorable de M. Pelletan, *Off.*, 4 juin 1879, 4614.

dans toutes les Facultés de droit, d'un cours de droit titutionnel.

Déjà tous les professeurs de droit administratif avaien obligés de donner, dans leur cours, au moins que notions de droit constitutionnel. La matière du droit a nistratif est si vaste que ces notions étaient nécessaire superficielles. Le nouvel enseignement, devenu oblig pour les étudiants en doctorat, a donc l'avantage de nir, tout au moins à l'élite des étudiants, l'occasion d naître, d'une manière sérieuse, l'organisation poli notre pays.

Le *Manuel de Droit Constitutionnel,* que nous aujourd'hui, a pour but de combler une lacun série des ouvrages destinés à l'enseignement du livres qui ont été écrits sur le droit constitutio ou trop anciens, ou trop volumineux, ou vrair fisants pour des étudiants en doctorat. Nous n efforcé d'être à la fois court et substantiel, d'é gressions et les oublis. Nous serions récompe travail, si les étudiants trouvaient, dans ce utile auxiliaire pour la préparation du cours. tendons pas, en effet, remplacer le cours. Ri tenir lieu de l'enseignement oral. La parole a une liberté d'allures et une puissance de tellectuelle que le livre ne saurait posséd ambition, c'est d'être, pour le professeur d tionnel, un aide-préparateur, mais non un

Avant d'arrêter le plan de ce *Manuel,* soin de comparer et de fondre les divers les Facultés de droit. Presque tous ces exclure l'étude des principes de 1789, l

droit de réunion et d'association, etc. Nous avons suivi cet exemple, sauf peut-être à combler plus tard cette lacune par la publication d'un ou plusieurs volumes sur les droits individuels des citoyens.

Ici nous traiterons uniquement des pouvoirs publics et du rôle que les citoyens jouent dans l'organisation et le fonctionnement de ces pouvoirs. Le sujet est, par lui-même, assez vaste pour exiger de longs développements, si on veut être complet et étudier toutes les questions théoriques et pratiques soulevées par l'examen de notre Constitution.

Nous avons voulu surtout exposer notre organisation politique telle qu'elle est. L'histoire et la législation comparée ont été pour nous des notions importantes, mais accessoires, dans lesquelles nous avons cherché des enseignements et des documents pour faire ressortir les mérites ou signaler les défauts de notre Constitution. Nous avons donc systématiquement supprimé toute vue d'ensemble sur l'histoire des institutions politiques ou sur les législations étrangères. Nous n'avons retenu de ces études que ce qui était nécessaire pour éclairer chaque question et mettre de la netteté dans les idées et de la précision dans les faits[1].

Pour ce Manuel, comme pour notre précédent *Essai sur*

[1] Nous avons rarement indiqué la date des constitutions étrangères et le numéro des articles dont nous analysions le contenu. Nous avons d'ailleurs, bien entendu, toujours affirmé d'après les textes, et nous espérons avoir échappé aux inexactitudes. Au surplus, nous renvoyons aux ouvrages indispensables de MM. Fr.-R. Dareste (*Constitutions modernes*, 2 vol., 1883), et Demombynes (*Constitutions européennes*, 2 vol., 2e édit., 1883), et aux publications si utiles de la Société de législation comparée. Pour la législation française, outre les recueils usuels, notamment les *Lois et décrets* de Duvergier, nous renvoyons à l'ouvrage de M. Faustin-Adolphe Hélie : *les Constitutions de la France*, 1 vol. en 4 fascicules (1875-1880).

Dans chaque chapitre nous avons donné les indications bibliographiques nécessaires. Voir, au surplus, la bibliographie, par ordre alphabétique, mise à la fin de notre *Séparation des pouvoirs* (1881), 571 à 583.

la Séparation des Pouvoirs *dans l'ordre politique, administratif et judiciaire*, nous avons suivi uniquement la méthode expérimentale, la seule qui, en matière d'organisation politique et sociale, permette d'arriver à des conclusions pratiques.

Nous avons voulu faire œuvre de jurisconsulte. Sur les
nombreuses et délicates questions que nous avions à exa-
miner, nous nous sommes toujours efforcé d'exposer loya
lement le pour et le contre, avant de conclure en fave
de l'opinion qui nous paraissait la plus raisonnable. Il no
arrivera probablement de déplaire ainsi tantôt à un pa
tantôt à un autre et finalement à tous. A vrai dire,
perspective nous laisse assez calme. Les préoccupatio
l'esprit de parti, inévitables au Parlement et dans le
nistères, sont fatales à l'enseignement du droit publi
jurisconsulte se diminue quand il se transforme en
cien. Notre rôle de jurisconsulte était à la fois trop
trop délicat, pour que nous n'ayons pas oublié t
querelles, souvent misérables, qui divisent les esp
avons eu un seul but : enseigner le droit const
Nous avons obéi à une seule passion : l'amour de
sincère, loyale, complète, de la liberté pour t

S. C

Lyon, 13 mars 1884.

MANUEL

DE

DROIT CONSTITUTIONNEL

CHAPITRE PREMIER.

INTRODUCTION.

D'après une classification qui remonte aux Romains, on distingue le droit public et le droit privé.

Le droit public concerne l'État; le droit privé les individus.

Le droit public externe régit la société des États : c'est le droit des gens.

Le droit public interne régit les pouvoirs publics et les citoyens d'un même État. Il se subdivise en droit constitutionnel ou politique, — droit administratif, — droit pénal.

Le droit privé, — également interne ou externe, — est relatif uniquement aux rapports des individus entre eux. Il trouve, en France, sa principale expression dans le Code civil, le Code de procédure civile et le Code de commerce.

Les limites entre le droit public et le droit privé sont souvent assez incertaines. Sur beaucoup de points ces deux droits se pénètrent et paraissent se confondre. Les rapports des individus avec les personnes administratives, État, département, commune, appartiennent, ou devraient souvent appartenir, au droit public. Les droits exercés par les individus ont souvent un in-

térêt purement privé : liberté individuelle, liberté de la presse, d'enseignement, des cultes, égalité, droit de pétition, droit de réunion et d'association, etc. Mais, par ces droits, l'individu se trouve habituellement en rapport avec l'État, qui est particulièrement intéressé à leur bon exercice : les abus commis sur ce point seraient plus dangereux qu'en matière de droit civil.

La liberté d'action ou d'abstention est d'autant plus grande que l'intérêt général est moins engagé. Beaucoup de droits publics, et spécialement les fonctions politiques, ont pour corollaire des devoirs stricts. Le chef de l'État, le député, les ministres, les fonctionnaires, les électeurs ne sont pas propriétaires des droits que la Constitution leur donne ou leur reconnaît : ils doivent les exercer pour le bien de tous.

Le droit public organise l'État et en règle les droits et les devoirs. L'État, c'est la personnalité de la nation. Il emprunte toutes ses ressources et toute sa force aux citoyens. Il existe pour eux et par eux, mais fictivement il leur survit, en unissant les générations, en traversant les siècles.

Le droit public détermine les rapports des gouvernants et des gouvernés, des autorités qui exercent, au nom de l'État, le droit de commander, et des citoyens, qui ont le devoir d'obéir aux ordres légaux des dépositaires de l'autorité publique.

Le droit public établit enfin les garanties particulières, instituées au profit des gouvernés, dans le but de prévenir ou de réprimer les excès de pouvoirs commis par les gouvernants.

On réserve parfois l'expression de droit public à l'étude des divers droits dont l'ensemble forme la liberté politique et la liberté civile des gouvernés[1].

Cette acception donnée au mot droit public prête à beaucoup de confusions. Puis n'est-il pas arbitraire de repousser hors de la constitution les droits individuels, qui sont les limites posées à l'action des pouvoirs publics?

[1] Serrigny, *Droit public des Français*, t. I, 95. Les deux volumes ne traitent que des droits individuels.

Il paraît plus simple de ne pas employer cette expression de droit public dans ce sens restreint et de conserver uniquement l'expression de droit constitutionnel.

Le droit constitutionnel, compris dans son étendue naturelle, est celui qui règle la création, l'organisation et les attributions des pouvoirs publics, qui, par suite, détermine, au moins en principe, les garanties individuelles et les droits reconnus aux citoyens pour la conservation de leurs libertés.

En d'autres termes, le droit constitutionnel est l'ensemble des règles qui assurent un gouvernement national, agissant pour le bien public, en conformité avec la raison et la justice.

Le droit administratif, exactement défini, est la suite, la mise en œuvre du droit constitutionnel, qui lui donne, suivant le mot de Rossi, ses têtes de chapitres. C'est même pour cela que le Gouvernement et l'Administration ne sont pas séparés.

Nous n'avons à nous occuper ici que du droit constitutionnel.

Si, à l'exemple de Rossi, dont le *Cours de droit constitutionnel* est, sur beaucoup de points, resté un modèle, nous donnions à ce *Manuel* son étendue légitime, nous devrions, après avoir étudié les pouvoirs publics, traiter des droits individuels, des garanties assurées par la Constitution aux citoyens contre les pouvoirs publics.

Toutefois nous ne pouvons pas oublier que nous écrivons surtout pour des étudiants en droit, qui trouvent, dans les cours de droit administratif et de droit criminel, un moyen de combler la lacune que nous laisserons volontairement. Sans doute il serait intéressant d'approfondir plusieurs questions que nous ne ferons qu'effleurer. Les pétitions, la presse, les réunions et associations, qui sont les grands moyens d'exprimer l'opinion publique, gagneraient peut-être à être étudiées à côté des pouvoirs publics. Il en serait de même de la responsabilité des fonctionnaires et de toutes les questions de liberté et d'égalité.

Nous respecterons, avec quelques regrets, la tradition de l'enseignement public et nous traiterons uniquement des pouvoirs publics, qui commandent au nom de l'État. La matière

est d'ailleurs aussi vaste qu'intéressante. L'histoire et la législation comparée nous fourniront, dans chaque question, des enseignements précieux.

Nous étudierons successivement la souveraineté nationale, le pouvoir constituant, les pouvoirs constitués, la séparation des pouvoirs, les formes politiques, le gouvernement représentatif et les élections, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire. Le Parlement, le chef de l'État, les ministres, les juges méritent une étude approfondie. Le mode de création, les attributions, les rapports de ces pouvoirs publics nous feront examiner un grand nombre de questions intéressantes. Nous nous efforcerons de les traiter avec modération et indépendance, uniquement préoccupé de faire de la science, en suivant la méthode expérimentale, la seule qui, en politique, permette d'arriver à des conclusions pratiques.

CHAPITRE II.

SOUVERAINETÉ NATIONALE.

La Constitution de 1875 a, sur ses devancières, une incontestable supériorité : elle est courte et simple; elle n'abuse pas des formules métaphysiques qui encombrent et obscurcissent les Constitutions de 1791, de 1793 et de l'an III, qui n'ont peut-être pas assez disparu des Chartes de 1814 et de 1830. C'est vainement que l'on chercherait, dans la Constitution actuelle, une Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ou des formules philosophiques pour définir le pouvoir, en indiquer l'origine et les attributions.

Nous savons, par une longue expérience, combien l'esprit d'abstraction a nui aux hommes du XVIII[e] siècle, et spécialement à la Constituante[1].

Macaulay, faisant ressortir les différences entre la révolution de 1688 et la révolution de 1789, observait que la première était strictement défensive : « Les vengeurs de nos libertés n'ont point dit un mot sur l'égalité naturelle des hommes, sur la souveraineté inaliénable des peuples, sur Harmodius et sur Timoléon, sur Brutus l'aîné et sur Brutus le jeune[2]. »

Les Anglais ont toujours eu cet admirable bon sens de se méfier, en politique, des formules générales, qui déplacent et

[1] Voir les détails que nous donnons sur ce point dans l'Introduction historique de notre *Essai sur la séparation des pouvoirs* (1881), p. 92 à 134.

[2] Comte de Jarnac : *La déclaration des droits de* 1689. Correspondant, 10 nov. 1873, 344.

déforment les questions, qui paraissent rendre logiques et nécessaires des réformes au moins prématurées, qui donnent à la nation des espérances exagérées et exposent les législateurs à des contradictions choquantes et dangereuses.

Les Anglais ont fait uniquement les réformes indiquées par l'expérience. Ils ont interrogé leur histoire pour connaître les points faibles de leur constitution, ils se sont rappelé les abus de pouvoir dont ils avaient soufferts et contre lesquels ils s'étaient soulevés avec une vigoureuse lenteur : leurs déclarations de droits constituent le *memento* de leurs griefs passés et l'énumération des limites qu'ils imposent à la royauté, des garanties qu'ils stipulent contre elle.

Le tempérament national, l'influence prépondérante de Rousseau et des Encyclopédistes, le long oubli des libertés anciennes, les fautes des rois qui, dans l'intérêt de leur absolutisme, avaient cru nécessaire de tout détruire, Noblesse, États généraux, Parlement, institutions locales, et d'organiser le gouvernement du pays sans le pays, toutes ces causes expliquent l'absence complète de méthode expérimentale dans notre révolution.

Nous n'avons pas su réformer la constitution ancienne, nous avons voulu une constitution nouvelle, totale, bien philosophique. Au lieu de nous inspirer de notre histoire, nous avons écouté de téméraires métaphysiciens qui, ne songeant qu'à l'homme à l'état de nature, ont oublié le Français. Ils ont tiré, de toutes pièces, de leur cerveau surchauffé, une constitution si compliquée et si peu pratique, que la révolution commencée en 1789 sera séculaire avant d'être terminée.

« Messieurs, s'écriait le comte de Clermont-Tonnerre, faisant, le 27 juillet 1789, l'analyse des cahiers, vous êtes appelés à régénérer l'empire français... Nos commettants sont tous d'accord sur un point : ils veulent la régénération de l'État. »

Et ce même représentant écrivait, dans un ouvrage où il faisait une critique admirable de la Constitution de 1791, ces lignes significatives, qui en disent bien long sur l'état d'esprit des membres, même les plus modérés et les plus

raisonnables, de la Constituante : « Lisez le *Contrat social;* avec quelle hardiesse il conçoit, avec quelle précision il exprime, avec quelle sévérité il enchaîne les conséquences aux principes! il paraît aussi maître de l'homme qu'Euclide l'était de l'étendue; on croit entendre le génie de la vérité [1]. »

Quel aveuglement de toutes ces nobles intelligences! Le *Contrat social,* ce bréviaire du despotisme, était, pour les législateurs de 1789, le manuel de la liberté. Il leur fallait s'éloigner de France, comme Mounier, pour arriver à comprendre que le livre de Rousseau est « le plus mauvais ouvrage qu'on ait écrit sur les gouvernements [2]. » Ou bien, il fallait l'étonnant génie de Mirabeau pour prédire que la première œuvre législative inspirée par le *Contrat social,* la Déclaration des droits de l'homme, ne serait que « l'almanach d'une année [3]. »

Les représentants avaient des crédulités naïves et de rêveuses assurances, qui nous feraient sourire, si nous pouvions oublier le mal qu'elles nous ont causé, en faussant, dès l'origine, le beau mouvement de 1789.

« Savez-vous bien, mylord, disait le jeune comte de Noailles, s'adressant, après le 14 juillet 1789 à l'ambassadeur d'Angleterre, savez-vous bien que, de cette affaire-là, votre pays pourrait bien devenir libre aussi [4]? »

Avec de pareilles tendances, une Assemblée, si généreuse et si patriotique qu'elle soit, est condamnée à ne commettre que des fautes et à décréter des institutions qui ne seront jamais viables.

Nous sommes restés longtemps fidèles à ce fatal esprit d'abstraction, qui nous a toujours empêchés d'être pratiques, qui a été, en partie, la cause de nos malheurs constitutionnels.

[1] Clermont-Tonnerre : *Analyse de la Constitution de* 1791, p. 12 (Paris, sept. 1791).

[2] Mounier : *Recherches sur les causes qui ont empêché les Français de devenir libres* (Genève, 1792), t. II, 149, s.

[3] Mirabeau : *Courrier de Provence,* nos 28-29.

[4] Voir Ch. de Rémusat : *Le but politique de la Révolution française,* Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1869, 775, s.

La Constitution de 1875 a rompu avec cette longue tradition de métaphysique quintessenciée. Elle s'est bornée à enregistrer les résultats principaux de l'expérience parlementaire. Elle consacre le passé dans ce qu'il a de bon, elle n'a pas voulu enchaîner l'avenir. Elle ne s'est pas cru parfaite et définitive : elle a permis toutes les évolutions nécessaires. Elle est sage et prudente, ce qui peut-être constitue la meilleure garantie de durée pour les principes essentiels qu'elle a, non pas inventés, mais proclamés, consacrés et garantis.

La Constitution de 1875 a encore l'avantage de n'avoir pas voulu être complète. Elle n'a pas cherché à tout prévoir et à tout régler. Elle a laissé, dans ce que nous appellerons le droit coutumier constitutionnel, les grands principes de droit public et de politique qui sont devenus définitifs et qui constituent le patrimoine de chaque citoyen, la règle et les limites pratiques de l'activité gouvernementale.

Nous ne trouvons dans la Constitution que ce qu'il était indispensable de dire pour bien déterminer la forme du gouvernement et son mode d'action. On a formulé, nous ne dirons pas les principes douteux, mais les principes discutés, que l'expérience ou les nécessités dérivant des circonstances commandaient de résoudre dans tel sens.

La Constitution de 1875 a donc bien fait de ne pas reproduire la Déclaration des droits de 1789, de ne pas même la mentionner, comme l'avait fait la Constitution de 1852. Elle a laissé au temps le soin de démêler ce que cette Déclaration a de vrai et d'éternel, de rejeter ce qu'elle a de faux et de passager.

Ce qui caractérise le droit coutumier, c'est d'être dans une perpétuelle élaboration, qui le met en constante harmonie avec les besoins du peuple qu'il régit. Le droit social est mobile et changeant comme la société, parce qu'il est, comme elle, vivant et perfectible. Ses évolutions sont des progrès ou des décadences, suivant l'état de la civilisation. En demeurant coutumier, il se transforme de manière à modifier constamment la législation positive, qui applique et sanctionne les grands principes traditionnels du pays.

La Constitution actuelle n'a pas parlé de la souveraineté nationale. Cela était inutile, puisqu'elle est incontestable et incontestée. Toute formule eût paru la rendre discutable et peut-être eût faussé ce grand principe de l'indépendance nationale, qu'il est si facile de mal comprendre et de mal appliquer.

Nous trouvons simplement dans les lois constitutionnelles de 1875 la mise en œuvre nécessaire de la souveraineté nationale.

La souveraineté est le droit, pour un peuple, de rester, après Dieu, le seul maître de ses destinées. Les pouvoirs publics doivent avoir, dès l'origine, et garder perpétuellement un caractère national. Pour exister et pour durer, l'adhésion publique leur est indispensable.

Suivant les lieux et les temps, la souveraineté nationale se traduira de diverses manières. Ce n'est pas un principe philosophique dont la raison humaine doive tirer nécessairement les mêmes conséquences. C'est un fait général qui, suivant les époques et les peuples, s'affirmera par des institutions différentes, également bonnes, si elles donnent l'ordre et la liberté, si elles favorisent la civilisation par la justice; également mauvaise, si, par la haine et la guerre, elles n'occasionnent que des destructions.

Les questions d'origine, de recrutement et de renouvellement des pouvoirs publics sont, nous ne dirons certes pas indifférentes, mais secondaires. L'important est que le pays aime et soutienne le gouvernement qui le régit. Et ce pays ne sera heureux que si le gouvernement continue à mériter l'adhésion nationale. Il deviendrait malheureux, si on lui en imposait un autre, théoriquement plus parfait, mais qui aurait le défaut de ne pas être désiré, peut-être parce qu'il ne serait pas possible.

La souveraineté nationale ne sera bien reconnue et bien organisée que si le pays a les moyens pratiques et rapides de forcer le gouvernement à rester ou à redevenir national.

La souveraineté du peuple sera violée si un homme ou une minorité confisquent le pouvoir et l'exercent dans leur propre intérêt, comme une propriété que l'on exploite. La souveraineté

nationale exige que le pays soit toujours le maître de son gouvernement, qu'il puisse le réformer ou même le changer.

Les gouvernements sont les chemins par lesquels les peuples marchent vers leurs mystérieuses destinées. Si le chemin fait trop de détours, s'il renferme trop d'obstacles, s'il est mauvais, s'il ne conduit pas au but, il faut que le peuple ait les moyens de choisir un autre chemin.

« La souveraineté est à une nation ce que la liberté est à l'individu.

« C'est la liberté collective de la société[1]. »

Voilà une excellente définition de la souveraineté. La société a pour but le développement individuel de la génération présente et des générations à venir. L'État est l'incarnation de l'autorité qui sert de lieu aux éléments sociaux, qui maintient le milieu nécessaire au plein épanouissement de l'homme. La société, qui est l'union des hommes habitant sur un territoire déterminé, a les mêmes besoins que les hommes. Elle ne pourrait pas se maintenir et se perfectionner, si elle n'était pas libre, c'est-à-dire souveraine.

Et, remarquons-le bien, cette idée de souveraineté nationale n'implique nullement l'idée de délégation ou de mandat à l'égard des pouvoirs publics, et encore moins l'idée de gouvernement direct, la proscription du gouvernement représentatif. Ce n'est pas parce que la nation est souveraine que les citoyens ont le devoir d'obéir aux autorités légitimes, ou que la constitution et les lois doivent être votées par le peuple tout entier.

Qu'il y ait là des procédés utiles, lorsqu'ils sont possibles et lorsqu'ils demeurent intelligents et loyaux, certaines constitutions semblent le faire admettre. Mais, en règle générale, ces idées sont plutôt nuisibles qu'utiles, ces pratiques sont impossibles dans un pays un peu étendu, ou bien constituent les meilleurs instruments d'un hypocrite despotisme.

Si la nation possède et doit posséder constamment la souveraineté, si, dans le jeu de la constitution, elle est parfois

[1] Clermont-Tonnerre : *l. c.*, 32-33.

appelée, directement ou indirectement, à dire le dernier mot, à dénouer les conflits, en imposant l'accord des pouvoirs, il ne serait pas exact de dire que ces pouvoirs exercent une autorité qui appartient à la nation et qui vient d'elle.

Cette idée serait aussi fausse que dangereuse : elle conduirait forcément, sinon au gouvernement direct, du moins à l'élection de tous les agents de l'autorité. L'élection deviendrait le seul moyen légitime de constituer les pouvoirs publics. Et ce serait l'élection la plus large, le suffrage le plus universel, qui devrait s'appliquer partout et toujours. L'universalité des citoyens exercerait le suffrage comme un droit et non comme une fonction; seule, elle aurait le droit de commander à l'individu, elle dont le rôle constant est d'obéir à des individus.

Non, la souveraineté n'est pas le droit de commander, elle n'est pas la source du pouvoir, elle est plutôt le droit de n'être commandé que suivant la justice et l'intérêt national, le droit de n'accepter que des pouvoirs intelligents, habiles, désintéressés et patriotiques, des pouvoirs qui, soutenus par l'adhésion constante du pays, gouvernent la nation pour elle-même. La souveraineté, en un mot, est le droit d'obéir uniquement aux pouvoirs qui trouvent dans la justice et l'utilité de leurs actes une perpétuelle légitimité.

« La souveraineté de la nation, disait très bien Robespierre, consiste à pouvoir réprimer, quand elle le veut, les usurpations des pouvoirs constitués[1]. »

« Le peuple est souverain, disait Barnave; mais ses représentants peuvent seuls agir pour lui, parce que son propre intérêt est presque toujours attaché à des vérités politiques dont il ne peut pas avoir la connaissance nette et profonde[2]. »

Le peuple a donc le droit d'avoir des pouvoirs qui lui conviennent, mais il n'a pas le droit, parce qu'il n'en a pas la capacité, d'exercer ces pouvoirs, de dicter aux gouvernants la conduite à suivre, les actes à accomplir.

[1] Cité par Laboulaye : *Questions constitutionnelles*, 173.

[2] Barnave : *Discours* du 31 août 1791.

Le pouvoir, le droit de commander, ne vient pas du peuple, mais de Dieu; il ne serait pas assez respectable s'il était purement humain; il a besoin d'être divin pour s'imposer aux hommes et pour être efficace et bienfaisant.

Cela est si vrai que, dans les pays et aux époques où la souveraineté nationale a été envisagée comme la source de tous les pouvoirs, l'obéissance des citoyens est devenue de plus en plus difficile. Cette fausse souveraineté a servi à organiser l'anarchie. Nul pouvoir ne peut efficacement commander : il se voit sans cesse discuté, et le moindre citoyen lui refuse la qualité de mandataire du peuple souverain.

Cette impossibilité d'obéissance, qui caractérise actuellement la plupart des républiques de l'Amérique du Sud, nous l'avons connue, en France, sous la Révolution.

« Par le renversement le plus extraordinaire, écrivait Mounier avant la Terreur, tous ceux qui sont en apparence préposés pour commander, le sont réellement pour obéir. On a tant parlé d'égalité, de souveraineté du peuple, de volonté générale, que les inférieurs n'ont d'autre règle que celle du nombre, et ne comprennent plus qu'un homme puisse avoir le droit d'en diriger deux[1]. »

Une autre mauvaise conséquence de cette fausse notion de la souverainté, c'est que la loi, au lieu d'être une question de droit à formuler ou d'utilité nationale à résoudre, devient une question de pure volonté.

« La loi, dira Clermont-Tonnerre, s'inspirant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme, est la volonté générale, prononçant sur un objet général, et antérieurement au fait auquel elle devra s'appliquer[2]. »

Et la loi devient ainsi quelque chose d'arbitraire et de tyrannique, une application au peuple, ou à ses représentants, de l'orgueilleux *Sic volo, sic jubeo, sit pro ratione voluntas.*

[1] Mounier : *l. c.*, t. II, 139; cpr. Royer-Collard : *Discours et écrits*, II, 463, s.
[2] Clermont-Tonnerre · *l* - [illegible],

La volonté à la place de la raison, une opération mathématique, une addition de suffrages tenant lieu du bon sens et de la conscience, voilà ce que devient la loi avec cette dangereuse idée de la souveraineté populaire.

Non, la loi n'est pas une volonté mobile et arbitraire, qui trouve en elle-même sa raison d'être et qui n'a besoin que d'exister pour être respectable.

La loi vient d'une sphère plus haute que la volonté humaine. Elle n'est un peu arbitraire que si elle statue sur les questions d'utilité, et alors elle est mauvaise, si elle favorise quelques individus au détriment du pays. Quand elle formule le droit, ce qui est le cas le plus fréquent, la loi a pour règle et pour limite les grands sentiments de justice que Dieu a gravés dans notre conscience. La loi n'est légitime que si elle est l'expression de la justice laborieusement trouvée par la raison humaine.

Nous ne voulons pas dire toutefois que la volonté générale n'ait aucune importance. Plus d'une fois nous aurons l'occasion de proclamer, au contraire, que l'opinion publique est la reine véritable des pays démocratiques et qu'elle n'est jamais mieux exprimée et plus puissante que dans les pays loyalement parlementaires. C'est en organisant des modes sincères d'expression de la volonté générale que le gouvernement demeurera national.

Quand il s'agira de justice et surtout d'utilité, il y aura moins de chances d'erreur dans la volonté générale que dans quelques volontés individuelles, plus ou moins suspectes d'égoïsme.

Mais, et c'est ce que nous avons voulu bien établir, la volonté générale n'est pas le droit, la souveraineté nationale n'est pas le pouvoir, ou mieux la source du pouvoir.

Il suffit que la loi soit conforme au droit, pour qu'elle mérite le respect. Il n'est pas nécessaire qu'elle soit l'expression formelle de la volonté générale.

Il suffit que le pouvoir agisse suivant la justice et l'intérêt national, pour qu'il mérite l'obéissance. Il n'a pas besoin d'avoir été créé ou approuvé expressément par l'universalité de

la nation. L'adhésion implicite suffit : pour tous les pouvoirs, quelle que soit leur origine, l'existence de fait est un commencement de légitimité, la durée a pour résultat de continuer et d'améliorer cette légitimité, qui peut diminuer et disparaître si l'assentiment national fait défaut.

Ainsi comprise, la souveraineté ne se prête pas à ces confiscations hypocrites, qui débutent par l'anéantissement complet du pouvoir devant la volonté générale que l'on sollicite en sa faveur, qui se continuent par l'augmentation indéfinie et de plus en plus absorbante des attributions du pouvoir, mandataire exclusif de la volonté générale, qui se terminent par un despotisme absolu au profit d'Auguste, successeur du peuple romain, au profit de Napoléon, élu de la nation française[1].

Grâce à de vains hommages habilement présentés au moment opportun, la souveraineté du peuple passe sur la tête d'un César, qui en devient le seul propriétaire.

Cela est logique d'ailleurs. Si la souveraineté est le droit de commander, si elle est la source du pouvoir, le chef qui a reçu l'investiture nationale possède tous les pouvoirs suprêmes. Si la légitimité tient à l'origine du pouvoir et non à ses actes, il est peu de despotismes qui n'obtiennent cette facile consécration populaire et le monopole exclusif de la souveraineté nationale.

« Le gouvernement actuel, dit un jour Napoléon Ier, est le représentant du peuple souverain, et il ne peut y avoir d'opposition contre le souverain [2]. »

Telle est la conséquence nécessaire de la doctrine qui voit, dans la souveraineté nationale, le droit de commander et de créer les pouvoirs publics, et non simplement le droit d'être commandé suivant la justice et l'utilité générale.

[1] Les premières monnaies de Napoléon Ier portaient à la fois le titre *Empereur* et les mots *République française*. Ce type de monnaie a d'ailleurs été assez vite supprimé.

[2] Cité par Prévost-Paradol : *Essais*, t. III. *De la centralisation*, 7.

Cela ressemble singulièrement au mot de Louis XIV : « La volonté de Dieu est que quiconque est né sujet, obéisse sans discernement. » (*Mémoires*, t. II, 336, cpr. 200 et t. I, 57.)

Avec la vraie doctrine de la souveraineté nationale, la légitimité se tire, non de l'origine populaire du pouvoir, ce qui permet tous les absolutismes, mais des actes de ce pouvoir. La légitimité est donc toujours créée et toujours à créer. C'est une tâche qui dure autant que le gouvernement. Les pouvoirs publics doivent toujours obtenir l'adhésion populaire et, par suite, ils ont besoin de la mériter perpétuellement. Légitimes à l'origine, parce qu'ils ont eu l'adhésion plus ou moins explicite de la nation, les pouvoirs peuvent, par leur faute, perdre cette légitimité. Issus de la force, de la conquête, ils sauront peut-être, par la sagesse de leurs actes et la justice de leur administration, par un patriotisme sincère, gagner le cœur des vaincus, devenir nationaux et conquérir, par leurs actes, une légitimité qui fasse disparaître la tache originelle.

C'est là, à des degrés divers, l'histoire de Pépin le Bref, de Charlemagne, d'Hugues Capet, d'Henri IV, en France, de Guillaume le Conquérant, en Angleterre, de tous les trônes conquis par l'épée, au détriment de pouvoirs légitimes, ou malgré de vives résistances populaires, et qui se sont fortifiés par la justice, la sagesse et le patriotisme des rois.

La légitimité se crée ainsi par l'union de plus en plus intime de la nation avec la couronne ou, pour employer un terme plus large, avec le pouvoir établi. La légitimité dure ce que dure cette union.

Ainsi comprise, la souveraineté ne ressemble plus à un de ces ridicules manitous, à la possession desquels les peuplades sauvages attachent l'exercice d'un pouvoir tyrannique. Les bassesses faites pour réunir sur son nom la volonté générale, qui donne le manitou, qui confère la souveraineté, ne servent pas à grand'chose. Elles peuvent procurer un titre pour un éphémère despotisme, mais ce titre ne confère aucun droit, et tombe par cela même qu'il n'est pas incessamment renouvelé.

La souveraineté nationale bien comprise constitue une perpétuelle garantie contre les pouvoirs publics. Au nom de la justice et de l'intérêt national méconnus par le gouverne-

ment, le pays, qui n'est jamais lié, qui n'a pas consenti un contrat ni donné un mandat, garde le droit inaliénable d'abandonner, de renverser ses chefs. Par leur mauvaise conduite, ils ont perdu leur légitimité.

Grâce à la souveraineté nationale, les citoyens qui, normalement, ont le devoir d'obéir aux pouvoirs établis, et qui ne peuvent pas prétendre avoir créé ces pouvoirs, leur avoir donné le droit de commander, peuvent néanmoins exiger que ces pouvoirs méritent, par la sagesse de leurs actes, la prérogative dont ils sont investis dans l'intérêt de la société.

Et si les gouvernements persistent à demeurer égoïstes et injustes, si le pouvoir, au lieu d'être pour eux un devoir public, devient une exploitation dans l'intérêt privé, les gouvernés, organes autorisés de la souveraineté nationale, refusent justement l'obéissance aux hommes qui ont cessé de la mériter. Si la révolution est nécessaire pour délivrer le pays de ces pouvoirs dégénérés et corrompus, elle sera légitime.

La souveraineté nationale n'a pas heureusement cette seule expression, souvent violente et tragique, qui s'appelle une révolution. Elle s'affirme d'une manière continue, par les élections locales et générales, par les réunions publiques et privées, par les associations, par les pétitions, par la presse, par tous les moyens, d'une variété infinie, qui servent à exprimer l'opinion publique dans un grand pays.

Le gouvernement parlementaire que nous aurons à décrire dans ses multiples rouages et à étudier dans son application, est, nous pouvons l'affirmer dès maintenant, l'application continue de la souveraineté nationale. Ce n'est pas le pays qui gouverne, ce n'est pas lui qui possède le pouvoir, mais il exerce une constante influence sur les gouvernants, qui, dans leurs conflits, font appel à lui. Ils ont besoin, pour durer, de son adhésion constante; ils doivent demeurer nationaux.

Si nous avons réussi à donner de la *souveraineté* une idée exacte et précise, il est facile de voir en quoi elle diffère de l'idée de *pouvoir* et de l'idée de *gouvernement*.

Le pouvoir comprend le droit et les moyens de commander :

c'est la force devenue légitime et ayant le droit de dominer, d'obliger les individus à obéir aux ordres réguliers d'un ou de plusieurs individus.

Le gouvernement, dans le sens large du mot, est l'ensemble des dignitaires, représentants, fonctionnaires, qui se partagent le pouvoir, qui exercent le droit de commander et possèdent la prérogative d'employer la force pour faire exécuter leurs décisions.

Cette distinction de la souveraineté et du gouvernement a été faite, au moins dans les termes, par Bodin, dans sa *République* et par Siéyès, dans sa brochure : *Qu'est-ce que le tiers-État?* Mais ces deux auteurs[1] voient plutôt dans la souveraineté une source des pouvoirs constitués, qu'une permanente garantie contre les abus commis par ces pouvoirs. Néanmoins la distinction de ces deux idées, même inexactement faite, était importante : elle a peu à peu acheminé les esprits vers cette idée plus juste, plus féconde et moins dangereuse, que le gouvernement a constamment besoin de mériter l'adhésion nationale. La souveraineté a signifié qu'un peuple n'appartient pas à ses gouvernants, que rien ne le peut indissolublement lier à leur domination, et que, pour avoir le droit d'exiger l'obéissance, il faut toujours la mériter.

De cette distinction dérive aussi cette conséquence importante que nul pouvoir, pas même le Parlement, ne se confond avec le peuple, et n'a le droit de parler exclusivement au nom du pays. Tous les pouvoirs, par cela même qu'ils sont organisés par la Constitution, ou qu'ils existent de fait avec l'adhésion générale, lorsque la Constitution est plutôt coutumière qu'écrite[2], ont un caractère national. Le pays qui le maintient est censé les trouver utiles, sinon à la longue il les détruirait, par cela même qu'il ne les soutiendrait pas[3] : tous par suite

[1] Pour Bodin, voir notre *Essai sur la séparation des pouvoirs*, 79, s. — Pour Siéyès, voir Laboulaye, *l. c.*, 161.

[2] Exemple le cabinet en Angleterre : « organisation politique dont aucun statut ne fait mention, » disait Macaulay. Voir notre *Essai*, 62, s.

[3] Exemple le conseil privé en Angleterre. V. *ibid.*

[illegible]

[illegible] les pouvoirs [illegible] sorte de [illegible]

[illegible] peut aller d'un pouvoir à l'autre. [illegible] l'adhésion nationale pour les pouvoirs en [illegible]

[illegible], parmi les pouvoirs régulièrement organisés, aucun [illegible] du caractère national, mais aucun aussi n'en [illegible]. Leur titre positif est la Constitution, [illegible] qui est la règle de leur conduite, et qui les lie tant qu'il [illegible] modifié.

[illegible] fondamentale vaut seulement contre les pouvoirs [illegible] et entre eux : elle ne lie pas la nation qui l'a créée [illegible] formellement ou tacitement, comme une garantie [illegible] de paix, de liberté et de civilisation, mais qui ne [illegible] condamnée à y trouver un insupportable esclavage.

[illegible] appliquer aux constitutions ce qu'on a dit des princes : « *[illegible] propter regna non regna propter reges.* » Et si, d'a[illegible], un prince méconnait cette nécessité de l'adhésion [illegible] à la Constitution et aux pouvoirs, s'il oublie que [illegible] gouvernement dépend du consentement national, [illegible] à de singuliers mécomptes et à d'invincibles résis[illegible]

« [illegible] reconnaisse ou non le roi, écrivait en 1795 [illegible] qui ont su le mieux comprendre la Révolu[illegible] pas six liards; c'est de la France et non [illegible], conspués, haïs, que le roi doit se faire [illegible] »

[illegible] Lettre du [illegible] 1795. Voir Paul Thureau-Dangin, *Royalistes et républicains* [illegible]

« Il ne faut pas, écrivait en 1799 celui qui devait être le plus grand jurisconsulte du premier Empire, que le roi se présente comme le chef d'un parti, mais comme le chef de la nation... Tout retour aveugle ou passionné à des institutions usées, qui n'ont pu se soutenir elles-mêmes, compromettrait la sûreté de la nouvelle monarchie... Le Gouvernement ancien s'est plutôt écroulé qu'il n'a été détruit... Il n'y avait plus qu'un vaste corps sans âme... L'art de gouverner n'est point une théorie métaphysique et absolue. Cet art est subordonné aux changements qui arrivent chez un peuple et à la situation dans laquelle il se trouve[1]. »

Mallet du Pan et Portalis donnent, dans ces lignes, la vive et magistrale formule du respect que les pouvoirs, fussent-ils des plus augustes par leur antiquité, sont obligés, dans leur propre intérêt, d'avoir pour la souveraineté nationale. Avec elle, ils seront tout-puissants. Sans elle, ils s'écrouleront bien vite, comme Jacques II en Angleterre, et Charles X en France.

Grâce à la souveraineté nationale, les pouvoirs demeurent responsables devant la nation. Électifs, les gouvernants ne seront pas réélus. Héréditaires, la Constitution le déclarera irresponsable, afin de limiter leur action personnelle et de les mettre dans l'impuissance de mal faire. Et si l'inviolabilité royale ne vient pas enlever à l'hérédité tous ses inconvénients possibles, en lui laissant ses grands avantages, le roi demeure responsable devant l'insurrection. Les barricades et les émeutes sont les moyens violents par lesquels la souveraineté nationale s'exprime.

Si la volonté générale ne possède pas, en vertu de la constitution des moyens pacifiques d'exprimer sa désapprobation pour la conduite des gouvernants, si, par des élections, par des meetings ou par d'autres moyens, elle ne peut pas agir sur les pouvoirs publics et les réformer dans leurs actes, elle est bien obligée d'employer la force.

Ne l'oublions pas, en effet, la nation n'est jamais définiti-

[1] Portalis : *Lettres* à Mallet du Pan, 11 août et 23 septembre. Voir *ibid.*, 117, s.

vement engagée à l'égard de ses gouvernants. Sans doute un peuple sage ne se lancera pas à la légère dans les aventures révolutionnaires. Il est plus simple et plus sûr d'améliorer le gouvernement actuel, que d'en trouver un tout neuf, qui expose souvent à de tristes déceptions. Et toutefois la durée des pouvoirs dépend très-justement de leur sagesse. Le pays a le droit imprescriptible d'être bien gouverné, et, s'il ne l'est pas, de renverser le gouvernement qui s'obstine à demeurer malfaisant.

Ce n'est pas par l'idée de contrat entre le peuple et les gouvernants que nous expliquons le droit dérivant de la souveraineté nationale. Nous ne disons pas qu'il y a entre eux une clause de résolution tacite pour mauvais usage prolongé, volontaire, du pouvoir.

L'idée de mandat, de délégation, dont on a tant abusé, peut servir à expliquer, — très mal d'ailleurs, — des rapports actuellement existants. Elle reste toujours une invention faite après coup, pour justifier, et parfois compromettre, des situations politiques qu'elle n'a pas créées.

Il y a deux raisons décisives contre toutes ces utopies de délégation du pouvoir ou de contrat social.

D'abord tout rapport contractuel repose sur une convention entre les parties intéressées. Or, pas plus à l'origine de la société qu'à l'origine des gouvernements, il n'y a eu entre les individus, sauvages et indépendants, et puis entre ces individus et l'un ou plusieurs d'entre eux, une de ces conventions solennelles et précises, indiquant la limite des sacrifices consentis et l'étendue des pouvoirs conférés. Cela n'a pu exister que dans l'imagination d'un rêveur : le contrat n'a jamais pu être une réalité à l'origine des sociétés et des gouvernements.

C'est simplement dans leur âge de maturité que les peuples ont stipulé, à vrai dire ont imposé, aux Jean-Sans-Terre qui les opprimaient, ou aux nouvelles dynasties qui montaient sur le trône, rendu vacant par l'émeute, des conditions pour l'exercice du pouvoir, des limites, des prohibitions, qui constituaient des garanties pour les libertés populaires. Mais ces chartes,

ces statuts, ces bills, ces déclarations de droits, sont moins de libres contrats que des *ultimatum* intervenant entre deux puissances belligérantes.

Une autre raison doit faire repousser l'idée de contrat, de délégation : tout rapport juridique suppose un juge qui se prononcera entre les parties en cas de litige. Y a-t-il et peut-il y avoir un juge humain entre les peuples et leurs gouvernants?

S'il en est ainsi, voilà un contrat qui n'aurait pas d'autre juge que les parties contractantes, qui pourrait être arbitrairement détruit par elles, qui ne les lierait pas. Quelle est cette sorte de contrat qui ne lie personne, dont on se dégage à volonté, qui, pour être observé, exige le bon plaisir perpétuel du peuple et des chefs de l'État?

Non, le droit des peuples ne résulte pas d'un contrat mystérieux, dont la preuve est impossible, dont les termes sont inconnus, dont le titre est imaginaire. Ce droit est inhérent au peuple lui-même par cela seul qu'il existe et qu'il doit accomplir ses destinées terrestres et immortelles.

La société et le gouvernement sont deux faits nécessaires, basés sur la nature humaine, ayant un but providentiel aux yeux de tous ceux qui ont foi en l'immortalité de l'âme.

La société et le gouvernement ont leurs règles propres dérivant de leur nature et de leur but. La souveraineté nationale est le droit, pour un peuple, de trouver dans la société et dans le gouvernement des auxiliaires et non des obstacles pour la poursuite de ce but divin. C'est aussi le droit de maintenir et d'améliorer la société et le gouvernement. C'est enfin le droit de détruire le gouvernement qui méconnaît sa mission et de le remplacer par celui qui saura faire preuve de sagesse, de prudence, de désintéressement et de patriotisme.

La souveraineté n'étant pas le droit d'agir sur les citoyens, mais seulement sur le gouvernement, nous n'avons pas à nous demander si elle a des limites. Les droits individuels limitent l'État, mais non la souveraineté, qui est, non leur dominatrice, mais leur garantie contre le gouvernement, puisqu'elle est le droit d'être bien gouverné. C'est elle qui sert de base

au droit de résistance des individus contre l'État injuste et malfaisant.

La nature de la souveraineté implique son inaliénabilité et son imprescriptibilité, principes si facilement méconnus par tous ceux qui voient en elle la source du pouvoir, le droit de commander. La nation ne saurait évidemment transférer aux gouvernants, ou perdre par une longue patience du despotisme, le droit d'être bien gouvernée.

Les divers modes populaires par lesquels les pouvoirs sont créés, les lois et les constitutions votées ou approuvées, en un mot, les divers moyens qui font participer les citoyens au gouvernement, constituent, moins l'expression de la souveraineté nationale, que des garanties pour sa conservation. Ils servent simplement à obtenir et à maintenir le caractère national du gouvernement. L'efficacité de ces procédés dépendra naturellement des circonstances, de l'étendue du pays, de la valeur politique des citoyens, des mœurs publiques de la nation. Il y a là des institutions mobiles, changeantes, progressives, qui répondent à un certain état de la civilisation. La souveraineté nationale existe avant elles et peut être respectée sans elles, tandis que leur pratique n'assure pas toujours un bon gouvernement.

Les institutions populaires, lorsqu'elles existent chez un peuple trop jeune, ignorant et inexpérimenté, sont moins une garantie de la souveraineté populaire qu'un moyen de fortifier habilement le despotisme et de donner à un mauvais gouvernement l'apparence de l'adhésion nationale. La souveraineté nationale se trouve ainsi hypocritement annihilée.

Il importe donc de bien distinguer les institutions populaires et la souveraineté nationale : il n'y a pas entre elles le rapport de cause à effet. Ce qui est vrai de la souveraineté n'est pas nécessairement vrai des institutions populaires.

En tant qu'il participe au gouvernement, le peuple a les mêmes devoirs que les gouvernants : il doit agir conformément à la justice et à l'utilité. Il doit, qu'on nous permette cette expression, ne pas violer la souveraineté nationale, il est tenu

de bien gouverner, car il n'a pas le droit de compromettre ou de détruire la société, qui n'existe pas seulement pour lui, mais pour les générations à venir.

Sans doute, comme il est, en même temps que participant au gouvernement, interprète unique de la souveraineté nationale, il lui sera facile de mal gouverner : il en aura la force, mais non le droit. La postérité jugera, avec raison, très-sévèrement cette nation aveugle et coupable, qui, par ses méfaits, aura compromis la civilisation créée par ses ancêtres et qu'elle aurait dû transmettre au moins intacte à ses descendants.

« Le peuple, disait Rousseau, est toujours le maître de changer ses lois, même les meilleures; car, s'il lui plaît de se faire mal à lui-même, qui est-ce qui a le droit de l'en empêcher[1]? »

Voilà le triste et dangereux sophisme qui résulte de la confusion de la souveraineté et du gouvernement.

Le peuple, en tant qu'il joue un rôle dans l'organisation et l'exercice des pouvoirs publics, est un gouvernant, assujetti à tous les devoirs des gouvernants, exposé comme eux à commettre des injustices et à méconnaître l'utilité générale, ayant peut-être les moyens pratiques de mal agir, mais n'en ayant jamais le droit. Pour lui, comme pour les individus, la puissance de tout faire ne prouve rien, parce qu'elle prouverait trop.

Dans l'intérieur du pays, la souveraineté nationale est le droit d'être bien gouverné, une garantie éternelle contre les rois despotes, les assemblées omnipotentes, les pouvoirs malfaisants.

A l'extérieur, à l'égard des autres peuples, la souveraineté nationale s'affirme par l'indépendance absolue, par l'autonomie de constitution, de législation et de juridiction. Cela implique une constitution nationale, des lois émanées de représentants librement choisis, la justice rendue par des tribunaux du pays[2].

Pour fonder des pouvoirs légitimes, la conquête doit dé-

[1] Rousseau : *Contrat social*, II, ch. xi, 73.
[2] Voir L. Palma : *Corso di diritto costituzionale* (1881), t. I, ch. v, 142, s.

truire l'ancienne nation et la souveraineté qui en résultait, ou bien il faut que les conquérants soient peu à peu absorbés par les vaincus, et deviennent ainsi partie intégrante de la nation. Cela arrive parfois. Ce n'est pas seulement au point de vue littéraire que la Grèce captive conduit ses vainqueurs en captivité.

« Nous nous enorgueillissons, a dit l'historien anglais de la Conquête, d'avoir mené en captifs nos propres conquérants, et de les avoir transformés en enfants du sol aussi fidèles que nous-mêmes[1]. »

Telle est la nature, tels sont les caractères de la souveraineté nationale. Elle est la garantie de l'unité et de l'indépendance du pays à l'égard du gouvernement intérieur et des gouvernements étrangers. Elle est le droit perpétuel, inaliénable, imprescriptible d'avoir des chefs d'État habiles, désintéressés, patriotes, des représentants dans lesquels le pays se reconnaisse, de posséder un ensemble d'institutions qui assurent un gouvernement national.

Il n'existe pas un mode exclusif, sacramentel, d'organisation politique. La souveraineté nationale peut être respectée par la monarchie comme par la république, par l'aristocratie comme par la démocratie. La forme du gouvernement est secondaire, ce qui est important, c'est la conduite des gouvernants. Or, la souveraineté nationale constitue la garantie permanente d'un gouvernement conforme à la justice et aux vrais intérêts du pays.

[1] Freeman : *Le développement de la Constitution anglaise*, ch. II, 93.

CHAPITRE III.

POUVOIR CONSTITUANT ET RÉVISION CONSTITUTIONNELLE.

Un jour, Mallet du Pan, qui rédigeait, avec un courageux bon sens, le *Mercure de France,* vit arriver une députation de douze à quinze individus, bien vêtus, assez polis.

« L'un d'eux, m'adressant la parole, me signifia qu'ils étaient députés des sociétés patriotiques du Palais-Royal, pour m'intimer de changer de principes et de cesser d'attaquer la Constitution, sans quoi on exercerait contre moi les dernières violences. — Je ne reconnais, répondis-je, d'autre autorité que celle de la loi et des tribunaux. La loi seule est votre maître et le mien. C'est manquer à la Constitution que d'attenter à la liberté de parler et d'écrire. — La Constitution, c'est la volonté générale, reprit le premier porteur de parole. La loi, c'est l'empire du plus fort. Vous êtes sous l'empire du plus fort, et vous devez vous y soumettre. Nous vous exprimons la volonté de la nation, et c'est la loi[1]. »

Voilà, prise sur le vif et brutalement formulée, la doctrine démagogique de la souveraineté du peuple. La Constitution et la Loi deviennent cette chose mobile, capricieuse et tyrannique, qui s'appelle la volonté populaire. Au lieu d'être une

[1] Mallet du Pan : *Mercure de France*, 27 nov. 1790. — Taine : *Révolution*, t. II, ch. II, 51-52. — Laboulaye : *L'Assemblée constituante*, Revue des cours littéraires, 1869, 634. — Mallet du Pan avait eu le malheur de faire l'éloge d'une brochure très remarquable de Mounier, que nous aurons plus d'une fois occasion de citer (*Considérations sur les gouvernements*).

question de justice, de raison et d'utilité, la Constitution et la Loi sont théoriquement une question de majorité, et pratiquement la décision arbitraire d'un attroupement ou d'un club, d'une minorité factieuse et sans scrupules.

Il en sera logiquement ainsi tant que la souveraineté nationale, au lieu d'être le droit à un bon gouvernement, deviendra le droit de créer, de surveiller, ou même d'exercer les divers pouvoirs politiques.

La souveraineté nationale, si elle s'affirme par la volonté générale, ne permet pas de sortir de ce dilemme : despotisme ou anarchie.

Despotisme, si le peuple est appelé à vouloir, une fois pour toutes, une forme de gouvernement qui lui donne un maître irrévocable.

« Il le savait bien, l'homme qui a si puissamment gouverné la France pendant quatorze ans, s'écriait, en 1820, Royer-Collard ; lui qui s'est tant appliqué à émaner de la souveraineté du peuple et qui lui a rendu tant d'hommages; lui qui disait et qui écrivait que la responsabilité convenait au gouvernement de l'Angleterre; mais que, dans le sien, elle serait inconstitutionnelle, parce qu'il était héritier de la souveraineté du peuple[1]. »

Anarchie, telle est le résultat de la souveraineté du peuple, si, au lieu d'une abdication, qui crée un empereur, la démagogie demeure triomphante et agissante par les clubs, les associations et surtout les votes incessants sur la Constitution et sur les Lois. Il n'y a aucune autorité reconnue. Chaque groupe se dit, et souvent se croit le peuple; la minorité, qui parle et gesticule, se prétend l'interprète de la majorité qui se tait par peur, ignorance et même bon sens. A force de commander, on oublie l'art ou la difficile patience d'obéir. La haine, la terreur, la guerre civile naissent du conflit des volontés discordantes et passionnément intolérantes. Et le pays, pour avoir

[1] Barante : *Discours et écrits de Royer-Collard*. Discours sur les élections, t. II, 33. — Cpr. Ch. de Rémusat : *Liberté et Démocratie*, Revue des Deux-Mondes, 1er avril 1863, 649.

voulu devenir son propre roi, et avoir supprimé gouvernants et gouvernés, retombe sous un joug plus dur que l'ancien. La fausse souveraineté du peuple crée, au profit du nouveau maître, du soldat heureux, une irrésistible puissance, qui naît d'une apparente délégation nationale.

Un pays échappe à la démagogie impériale ou populaire si, limitant, ou mieux, comprenant la souveraineté nationale, il se rappelle que la masse des citoyens, trop ignorante et trop nombreuse pour savoir commander, est faite pour obéir, — que le pouvoir n'est pas une émanation du peuple, — que les bons gouvernements, s'ils veulent des lumières, du patriotisme en haut, exigent la confiance et la discipline en bas, — que les gouvernés ont simplement le droit d'avoir de bons gouvernants et, pour cela, de trouver, dans la Constitution et dans les Lois, des moyens pratiques de prévenir ou de réprimer les abus, et d'empêcher que l'exercice du pouvoir, au lieu d'être une fonction nationale, devienne l'exploitation du pays par un parti ou par un ou plusieurs individus.

Constitutions.

La Constitution, ainsi que la loi, ne sera donc pas l'expression de la volonté générale. Elle sera, elle devra être uniquement, un acte de justice et de bon sens, organisant les pouvoirs publics conformément aux traditions nationales et aux besoins du pays, de manière à garantir tous les droits, à prévenir tous les abus, à respecter perpétuellement la souveraineté nationale.

Quel qu'en soit l'auteur, les moyens par lesquels elle s'est établie fussent-ils violents, la Constitution sera ou deviendra légitime, dès qu'elle assurera un gouvernement national. Peu importe qu'elle soit imposée par un individu ou par une assemblée, qu'elle résulte d'une émeute ou d'un coup d'État, l'important, c'est qu'elle soit, pour le pays, un instrument de paix et de prospérité, et qu'elle reçoive la continuelle consécration du succès ininterrompu.

Si la nation est libre et heureuse, la Constitution est parfaite, et les vices originels, si elle en avait, s'effacent, pour ne laisser que des institutions nationales, auxquelles le pays sait être redevable de ses progrès.

La Constitution, qu'elle soit écrite ou traditionnelle, est l'ensemble des garanties prises, en faveur de la nation et des individus, contre le gouvernement. La Constitution doit donc comprendre l'organisation des pouvoirs publics, déterminer l'étendue et la limite de leurs attributions, formuler les droits politiques et individuels des citoyens.

Quand on compare les constitutions successivement adoptées en France et dans les pays étrangers, on est assez étonné de leurs différences, surtout lorsqu'elles existent chez des peuples ayant à peu près la même civilisation.

Les unes sont évidemment trop courtes et incomplètes, comme celle de l'Angleterre. Il faut chercher ailleurs, dans les précédents, dans les pratiques parlementaires, dans les décisions de la Cour suprême, dans les ouvrages des grands jurisconsultes, une constitution traditionnelle, qui comble les lacunes et, au besoin, corrige les principes de la Constitution écrite.

Les autres, comme nos Constitutions de 1791, de l'an III, de 1848, sont longues, confuses, règlent une multitude de questions, dépassent évidemment le cadre naturel d'une constitution, et, à force de prendre des garanties contre le gouvernement, le rendent impuissant ou le forcent à devenir factieux.

La tendance des pays démocratiques est d'agrandir démesurément la constitution, de l'étendre à tout, d'y faire entrer tout le droit public et même privé.

Les monarchies absolutistes tombent volontiers dans le même excès, grâce à la manie de réglementation, à l'abus du système préventif, qui caractérisent les autocrates orientaux ou occidentaux [1].

[1] Se rappeler le Bas-Empire, la monarchie absolue en France et la Russie actuelle

La brièveté anglaise de la Constitution n'est possible que dans un pays où il y a de vieilles institutions, aimées et voulues de tous, où une seule tradition constitutionnelle s'impose aux divers partis, où le pouvoir constituant ne se distingue pas du pouvoir législatif. Il faut un pays où la Constitution se trouve partout et nulle part, parce qu'il n'y a jamais aucun intérêt pratique à distinguer les lois ordinaires des lois constitutionnelles [1].

Il en est ainsi chez nos heureux voisins d'outre-Manche. Pour eux, pouvoir constituant et révision constitutionnelle sont des termes inconnus, qui ne correspondent à aucune réalité.

Les Anglais se trouvent bien de ce système de constitution *diffuse,* dans le sens physique du mot, répandue partout, et n'ayant presque aucune formule officiellement donnée. Cela n'empêche certes pas la Constitution d'exister. Les gouvernements, comme les citoyens, savent fort bien quels sont, sur un point donné, les obstacles infranchissables qui s'opposent aux empiètements du pouvoir. La Constitution est toujours connue, invoquée et respectée, quand cela est nécessaire.

Mais, si la pratique est précise, la formule de la Constitution reste dans un vague prémédité, dont le principal avantage est de se prêter sans bruit, d'une manière inaperçue, aux lentes modifications que les siècles apportent toujours dans les lois fondamentales d'un pays.

« Avec un régime politique doué, comme le nôtre, d'une faculté inépuisable d'adaptation, écrit Réginald Palgrave, il n'est jamais difficile de donner satisfaction aux besoins nouveaux qui se produisent [2]. »

où le *Svod,* Code des lois politiques et administratives, avait, en 1832, 42,198 articles, et formait 15 volumes in-4°. Depuis il s'est encore augmenté.

[1] C'est en vain qu'Herbert Broom a, dans un ouvrage publié en 1866, tenté de distinguer le droit constitutionnel (conservation du droit social) et la *common law* (conservation des droits privés). Son opinion est restée isolée. Tous les jurisconsultes admettent que le droit constitutionnel est une branche de la *common law*. — Voir Dareste : *Constitutions modernes,* Tome I, 35.

[2] R. Palgrave : *La Chambre des communes,* 44.

Les Anglais ont eu l'habileté, ou le bonheur, de ne pas faire une Constitution qui soit un véritable traité scientifique, comme, pour ne pas toujours citer la France, les Constitutions du Brésil, du Portugal, du Mexique et de plusieurs États de l'Union américaine. Lord Palmerston, après avoir fait l'éloge de la Constitution anglaise, ajoutait : « Je suis prêt à donner une bonne récompense à celui qui m'en rapporterait un exemplaire [1]. »

Le vague des formules a permis les grandes substitutions d'influence, qui ont graduellement détruit, en fait, la prépondérance de la royauté, puis celle des lords, pour la transporter dans la Chambre des communes, laquelle, grâce au Cabinet, a toute la réalité du pouvoir.

Et néanmoins il serait impossible de dire à quel moment ces profondes modifications constitutionnelles se sont produites. Il n'y a pas eu d'abrogations expresses et blessantes. Aujourd'hui, comme il y a un siècle, Livingston pourrait dire : « Un roi d'Angleterre peut maintenant, quand il le voudra, se rendre absolu [2]. » Seulement Livingston, et tous les esprits qui ne regardent qu'à la superficie des choses, auraient besoin d'oublier que si, à la rigueur, certains précédents despotiques et même certains textes autorisent théoriquement un Henri VIII, il manquerait à ce despote de vocation les moyens de réaliser ses desseins. La Constitution vécue, pratiquée, donne pleines garanties à la souveraineté nationale, grâce au Cabinet qui, inconnu de la Constitution écrite, a permis la limitation générale et implicite des pouvoirs l'une par l'autre, au profit des libertés publiques.

C'est parce qu'ils n'ont pas voulu faire une constitution définitive, irrévocable, parfaite, portant une date, que les Anglais ont pu incessamment améliorer leurs institutions et pratiquer ces deux choses inséparables : la conservation et le progrès.

Le temps seul fait les constitutions durables, adaptées aux

[1] Voir de Ponton : *De la liberté politique en Angleterre*. Comptes rendus de l'Académie des Sciences morales et polit., t. CVII, 329.

[2] Livingston : *Examen du Gouvernement d'Angleterre*, 22.

besoins réels de la société. Une délibération constitutionnelle aura souvent le défaut de saisir et d'arrêter une institution dans une phase de son développement.

Si le pouvoir qui formule une constitution est autre chose qu'un greffier, relatant les faits accomplis, il court le risque de jeter le trouble dans la société, en lui appliquant des institutions qui ne lui conviennent pas, auxquelles elle n'est pas préparée.

Bien plus, beaucoup d'hommes d'État estiment qu'il est dangereux de consacrer officiellement les faits accomplis. D'abord, il est aisé de se tromper sur un fait. Que d'erreurs commises par les observateurs les plus sagaces et les plus désintéressés? Que de prétendues constatations d'événements politiques, d'évolutions sociales, n'ont été, en fin de compte, que de fausses prophéties! Les faits que l'on croit accomplis sont parfois des faits qui ne s'accompliront jamais.

La recherche de la clarté et de la précision peut donc nuire beaucoup à la valeur d'une constitution.

« A quelle fin, disait M. Boutmy, les Anglais ont-ils maintenu les attributions et le jeu des grands pouvoirs dans cet état d'indétermination et de fluidité? Leur dessein est évident. Ils ont voulu que la constitution pût se prêter sans bruit à des dépossessions considérables, à de gros déplacements d'influence, à des résurrections inattendues..... Ce qui est particulier au droit anglais, c'est qu'il n'admet pas d'ordre constitutionnel opposé et supérieur à l'ordre législatif. Toutes les questions, les plus hautes et les plus graves, comme les plus humbles, sont du domaine de la loi [1]. »

A moins de vouloir changer la dynastie ou modifier la forme du pouvoir exécutif, la révision de la constitution, surtout si elle est solennellement faite, comme dans les pays qui ont organisé le pouvoir constituant, est souvent inutile, parfois dangereuse. Il vaut mieux se confier aux hommes et comp-

[1] E. Boutmy : *Les sources de la Constitution anglaise*, Nouvelle Revue historique de droit, 1878, p. 48, 63.

ter sur le temps pour développer et bien appliquer les grands principes constitutionnels. La pratique seule les fait connaître, dans leur étendue légitime et leurs limites nécessaires.

Toutefois peu de sociétés pourraient supporter le vague constitutionnel de l'Angleterre. La France surtout, avec ses partis ayant chacun une tradition constitutionnelle distincte et intolérante, ne pourrait pas s'accommoder d'une constitution purement coutumière, qui serait toujours contestée par l'opposition.

Sans doute il importe beaucoup au pays qu'il se forme peu à peu une tradition anonyme, nationale, indépendante des partis. Cela exige du désintéressement, de l'esprit pratique et surtout du temps.

A vrai dire, nous commençons à posséder une tradition parlementaire : la meilleure preuve se trouve dans ce fait que la Constitution de 1875 a pu être bien plus courte que toutes les autres. Le nombre des principes discutés a diminué. Il ne faut pas s'y tromper en effet : les constitutions pratiques, dans lesquelles le législateur ne s'est pas attardé à faire des dissertations ou des rêves philosophiques, se bornent à résoudre les questions controversées, à prévenir le retour des abus de pouvoir dont le pays a déjà souffert. Elles sont surtout défensives. Ce qui est admis de tous ne se trouve plus dans la Constitution récente : on le laisse dans la coutume constitutionnelle. Ces principes font toujours partie de la Constitution du pays, et nul ne songe à les violer, mais ces vieilles pratiques ne se retrouvent plus dans la Constitution écrite.

Nous avons donc besoin d'une constitution, et d'une constitution rédigée en formules connues de tous, afin que l'organisation et les attributions des pouvoirs soient nettement déterminées.

A un autre point de vue, il importe d'avoir une constitution bien nette, bien limitée, quoique assez courte, comme aux États-Unis. Pour garantir contre le pouvoir législatif lui-même les droits individuels trop souvent méconnus, les Américains ont donné à l'autorité judiciaire le droit de ne pas appliquer les lois contraires à la Constitution. La souveraineté nationale

trouve là une garantie pratique, efficace, précieuse, qu'il serait peut-être bon d'emprunter à la démocratie américaine.

Pour qu'il en fût ainsi, il faudrait évidemment un Code constitutionnel précis, sinon la Cour suprême deviendrait aisément une Constituante et dominerait tous les pouvoirs[1].

Il importe aussi que l'on puisse aisément distinguer les lois constitutionnelles des lois ordinaires, si la procédure parlementaire est différente et si, par exemple, le *veto* du chef de l'État est restreint aux lois ordinaires.

Il faut donc une constitution écrite, qui règle à la fois le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire et qui consacre les grands principes de 1789, c'est-à-dire l'ensemble des droits individuels.

Cela étant admis, il est presque inutile de se demander si la constitution doit être immuable; il faudrait admettre qu'elle est parfaite, que ses auteurs étaient infaillibles.

Cela a pourtant été discuté en 1791, en l'an III, ainsi qu'il convenait aux métaphysiciens qui, oubliant la France et le Français, ne pensaient qu'à l'humanité et à l'homme à l'état de nature.

Dandré avait demandé que toute révision fût prohibée avant trente ans; Chapelier, avant l'année 1800. Tronchet fit simplement admettre le vœu, le conseil, en faveur d'une révision retardée pendant trente ans. Thouret fit supprimer cette invitation, et la Constituante se contenta d'imaginer des formalités si nombreuses qu'il aurait fallu au moins douze ans pour que la Constitution de 1791 pût être révisée.

En l'an III, Delleville demandait la peine de mort contre celui qui proposerait de changer la Constitution.

Ces folies feraient sourire si l'on ne songeait avec mélancolie que, depuis 1791, nous en sommes déjà à la vingtième Constitution!

Quoi qu'il en soit, les constitutions déclarées immuables,

[1] G. Picot : *La Réforme judiciaire*, Revue des Deux-Mondes, 1er janvier 1881, p. 148. Cpr. *infrà*, le chap. sur l'Autorité judiciaire.

parce qu'elles sont parfaites aux yeux de leurs auteurs, ressemblent aux enfants trop intelligents : elles vivent peu, à supposer que cet être ondoyant et divers, qui s'appelle l'homme, leur permette de vivre. Il est toujours téméraire d'entonner un *Exegi monumentum :* l'homme, être d'un jour, ne bâtit pas pour l'éternité.

Toute constitution est donc essentiellement mobile, par cela même que la société est changeante, que la civilisation fait du progrès ou simplement des évolutions, et qu'il serait imprudent et injuste d'emprisonner les générations à venir dans des formes constitutionnelles qui ne conviendraient pas à leurs tendances et à leurs besoins.

Si la Constitution peut être revisée, devra-t-on, comme les Anglais, avoir, pour le pouvoir constituant, le même organe que pour le pouvoir législatif, sauf, pour maintenir la distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires, à recourir à une procédure différente, peut-être à quelques formalités solennelles qui appellent l'attention du pays?

Devrait-on, au contraire, créer, pour le pouvoir constituant, un organe distinct de celui qui exerce le pouvoir législatif? Cet organe devra-t-il être temporaire ou permanent, accidentel ou périodique?

La révision ne doit-elle porter que sur les points qui ont fait convoquer une Chambre constituante, ou bien celle-ci, par cela même qu'elle aura été réunie, aura-t-elle pleins pouvoirs de réformer la Constitution sur tous autres points?

Si la Constitution paraît obscure et occasionne des conflits, à qui appartiendra le droit d'interprétation?

Enfin la Constitution, bien que susceptible de révision, doit-elle être mise à l'abri des attaques et même de la discussion des partis et des simples citoyens? Le monopole de la discussion doit-il être réservé à ceux qui ont l'initiative et l'exercice de la fonction constituante?

Telles sont les multiples et, pour la plupart, les délicates questions qu'il nous faut examiner.

Pouvoir constituant.

Nous mettons d'abord hors de controverse l'existence de la fonction constituante. Mais, nous aurons l'occasion de le remarquer plus d'une fois, la réalité d'une fonction politique n'entraîne pas nécessairement la création d'un organe distinct chargé de la remplir. Il est parfaitement possible d'admettre, en théorie et en pratique, que la fonction constituante soit confiée au chef de l'État, au Parlement, à un comité de jurisconsultes, ou même à un seul individu, comme il était d'usage au temps de Lycurgue et de Solon.

Il ne suffit donc pas de constater l'existence du pouvoir constituant pour conclure tout de suite à la nécessité d'une Chambre spéciale uniquement chargée de la fonction constituante, fonction nécessairement très intermittente, à moins que le pays ne se trouve dans un état de révolution continue.

Siéyès disait volontiers que la plus grande découverte de la Révolution, découverte dont il s'imaginait modestement être l'auteur, était la distinction du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués, celui-là dominant ceux-ci et traçant les règles de leur obéissance[1].

La distinction avait été appliquée par les Américains dans diverses Conventions. Leur Constitution de 1787, en établissant les formalités de la révision, démontre que Siéyès n'avait rien inventé.

Il y a un danger dans la doctrine de Siéyès et aussi dans la doctrine américaine, telle du moins qu'elle a été interprétée par des jurisconsultes de grande valeur, qui n'ont peut-être pas tenu assez compte du caractère fédéral de la Constitution : c'est la confusion du pouvoir constituant et de la souveraineté du peuple. On a vu dans le vote de la Constitution, et des amendements qui peuvent y être apportés, une attribution essentielle du peuple lui-même. On a soutenu que toute constitution,

[1] Voir le discours de Siéyès reproduit dans le *Moniteur*, 25 juillet 1795.

toute révision qui n'avaient pas reçu le baptême du plébiscite, étaient illégitimes et justement exposées aux protestations et peut-être aux émeutes populaires.

« Le parlement d'Angleterre et les écrivains qui lui sont dévoués, disait Pétion, à l'Assemblée constituante, le 10 août 1791, soutiennent que le Parlement et le roi ont, dans tous les temps, non-seulement le pouvoir constitué, mais le pouvoir constituant. De là, il est évident qu'en Angleterre la souveraineté de la nation se trouve aliénée, et cette usurpation n'aurait pas lieu si le peuple se persuadait bien que la souveraineté est indélégable[1]. »

« Nous identifions le mandataire et le mandant, écrivait, en 1871, M. Laboulaye, déplorable confusion qui confisque la souveraineté nationale au profit de quelques hommes et met le pays à leur merci. Pour les Américains, au contraire, la souveraineté est inaliénable, les députés n'ont qu'un pouvoir subalterne et dérivé[2]. »

Cette doctrine nous paraît reposer sur la fausse théorie de la souveraineté nationale que nous avons déjà réfutée. Par cela même que le peuple n'a pas le droit de commander, qu'il ne possède aucun pouvoir, dans le sens philosophique et politique du mot, le pouvoir constituant n'est pas une conséquence de la véritable souveraineté nationale.

Ce qui est vrai, c'est que la Constitution ne vivra pas si elle ne se trouve pas en harmonie avec les mœurs, les besoins, les intérêts, les aspirations du pays. Le pouvoir constituant doit appartenir à une autorité nationale, voilà tout ce qui résulte de la souveraineté du peuple. De là à exiger, pour la légitimité d'une Constitution, le vote de tous les électeurs, il y a

[1] C'est à la suite de ce discours que la souveraineté nationale fut qualifiée « inaliénable et imprescriptible. » Aj. les débats qui ont eu lieu le 29 août 1791 et jours suivants.

[2] Laboulaye : *Questions constitutionnelles. Du pouvoir constituant*, 385, 398. — Même doctrine soutenue par M. Prax-Paris, dans l'exposé des motifs de son projet de révision (ch. des députés, séance du 22 février 1883, Officiel, mars 1883, p. 273).

Cpr. la réponse faite à l'article de M. Laboulaye par M. Bertauld : *Du pouvoir constituant de l'Assemblée nationale* (1871), 18 et passim.

loin. Une seule Constitution, celle de 1793, l'a essayé en France : elle n'a pas pu être appliquée.

« Oui, s'écriait Royer-Collard, les nations sont souveraines en ce sens qu'elles ne sont pas possédées comme des territoires, mais qu'elles s'appartiennent à elles-mêmes et qu'elles ont en elles-mêmes, de droit naturel, les moyens de pourvoir à leur conservation et à leur salut; en ce sens encore que le consentement public est la seule base solide des gouvernements, lesquels existent ainsi par les nations et pour les nations[1]. »

Voilà la seule façon raisonnable d'interpréter la souveraineté du peuple. Tel est le seule mode naturel et nécessaire d'exercer le prétendu pouvoir constituant de la nation. C'est d'après l'expérience, d'après les avantages qu'il en retirera, qu'un peuple apprendra à aimer ou à haïr une Constitution et qu'il la fera tomber, comme cela est arrivé plus d'une fois, simplement en ne la soutenant pas.

« La France ne combattait pas son gouvernement, écrit M. Thureau-Dangin, parlant du Directoire, mais elle se refusait à lui. « Personne, dit M. de Tocqueville, ne faisait plus d'efforts pour renverser la République; mais elle semblait avoir perdu la force de se tenir debout[2]. »

La masse de la nation ne puise, dans la souveraineté qui lui appartient, ni le droit, ni surtout les lumières nécessaires pour l'exercice d'un véritable pouvoir constituant, s'affirmant par le vote de lois constitutionnelles. Cette fonction échappe à sa compétence.

S'il en est antrement en Amérique, et si, dans une certaine mesure, le pouvoir constituant est distinct des pouvoirs constitués, cela tient surtout au caractère fédéral de la constitution. Celle-ci est la garantie de la souveraineté des États : il est naturel que la législature de chacun de ces Etats soit appelée à voter sur les lois constitutionnelles. Si le congrès

[1] Royer-Collard : *l. c.*, II, 462. Discours sur l'hérédité de la pairie (1831). — Cpr. Serrigny : *Droit public des Français*, t. I, 25, s., 56, s.

[2] Thureau-Dangin : *Royalistes et Républicains*, I, 112.

pouvait les voter librement, il serait le maître absolu des États, ce que les législateurs américains n'ont pas voulu. Mais, l'observation n'est pas inutile, ce pouvoir constituant, inaliénable, imprescriptible, indélégable, immanent dans la nation, par qui est-il exercé? Est-ce par une chambre solennellement élue par le peuple tout entier, et hiérarchiquement supérieure au Sénat et à la Chambre des représentants? Non. La fonction constituante appartient, quant à l'initiative, au congrès ou aux législateurs des États, — quant à la rédaction, à une Convention nationale, — quant au vote, aux législatures des trois quarts des États. Partout des pouvoirs constitués pour remplir la fonction constituante! Nulle part un véritable pouvoir constituant[1]!

L'exemple des États-Unis n'est donc pas décisif en faveur de la théorie du pouvoir constituant distinct et maître des pouvoirs constitués et exercé essentiellement par la nation.

La plupart des publicistes et des hommes d'État ont reconnu l'inanité et le danger de cette doctrine qui attribue le pouvoir constituant au peuple seul, au lieu de confier la fonction constituante aux pouvoirs constitués.

« Si l'on prétend, disait, en 1842, M. Guizot, qu'il existe ou doit exister au sein de la société deux pouvoirs, l'un ordinaire, l'autre extraordinaire; l'un constitutionnel, l'autre constituant; l'un pour les jours ouvrables (permettez-moi cette expression), l'autre pour les jours fériés : on dit une chose inouïe, pleine de danger et fatale. Le gouvernement constitutionnel, c'est la souveraineté sociale organisée. Hors de là il n'y a plus que les sociétés flottantes au hasard, aux prises avec les chances d'une révolution. On n'organise pas les révolutions; on ne leur assigne pas leur plan et leurs procédés légaux dans le cours irrégulier des affaires de la société. Aucun pouvoir humain ne pourvoit à de tels événements; ils ap-

[1] S'il en est autrement pour la constitution particulière de la plupart des États de l'Union, l'exemple n'est pas topique; la constitution fédérale reste en dehors du vote de la nation, consultée seulement par une sorte de constitution provinciale.

partiennent à un plus grand maître; Dieu seul en dispose; et quand ils éclatent, Dieu emploie pour reconstituer la société des instruments les plus divers[1]. »

Toute notre histoire vient à l'appui de cette doctrine qui dénie à la nation et le droit et la capacité d'exercer la fonction constituante.

De 1789 à l'an X, le pouvoir constituant se trouva, en fait, dans les mêmes mains que le pouvoir législatif. Cela est naturel. Quand les événements forcent un pays à modifier sa constitution, quand un peuple se trouve soumis à cette redoutable maîtresse qui s'appelle une Révolution, le Parlement, par cela même qu'il est le pouvoir national par excellence, règle les questions urgentes, surtout la question constitutionnelle.

On pourrait certes nier le pouvoir constituant des assemblées de 1789 et 1871, car les décrets de convocation ne leur donnaient pas cette fonction et, par suite, dans la théorie admise, bien que fausse, de la souveraineté du peuple, elles n'avaient pas reçu de la nation le mandat de faire une constitution.

Ces deux assemblées, malgré la protestation de la minorité, ont affirmé leur pouvoir constituant, comme une nécessité majeure.

La Législative avait irrégulièrement convoqué la Convention pour modifier la Constitution de 1791, puisque la révision ne pouvait pas légalement avoir lieu avant douze ans. La Convention n'hésita pas à faire une Constitution qui fut approuvée par la presque unanimité des électeurs, bien qu'elle fût le comble de l'absurdité : ses auteurs eux-mêmes la déclarèrent impraticable.

La Constitution de l'an III avait réglé la révision de manière à la rendre impossible avant neuf ans. Brumaire abrégea le délai et ce qui restait des deux Conseils décimés par Bonaparte se hâta de rédiger la Constitution de l'an VIII.

[1] Guizot : *Discours*, 18 août 1842, *Moniteur* du 19, p. 1811.
Voir toute cette discussion sur la loi de Régence, où la même opinion fut soutenue par Thiers, V. de Broglie, H. Passy, et combattue par Ledru-Rollin.
Cpr. aussi la discussion de la loi de septennalité en 1824.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X donna le pouvoir constituant au Sénat, c'est-à-dire à l'Empereur, qui trouvait dans le Sénat une prévenante docilité. Deux ans après, l'Empire était fait. La constitution impériale fut d'une capricieuse instabilité, comme il doit arriver chaque fois que la Constitution dépend en fait de la volonté du Chef de l'État. La révision devient un moyen de gouvernement, une arme contre l'opposition ou bien une concession payée en impôts[1]. Le Sénat n'eut une véritable spontanéité que lorsque, le 3 avril 1814, il prononça la déchéance de Napoléon vaincu. Il crut racheter sa longue servilité par la vigueur des considérants qui précèdent cet acte : il ne voulait pas s'apercevoir que tous les griefs trop fondés qu'il accumulait sur la tête de l'Empereur auraient dû être aussi des *mea culpa* du Sénat.

La Charte de 1814, faite par Louis XVIII et une commission de députés et de sénateurs, fut concédée et octroyée à la nation. La formule était au moins fâcheuse et nuisit à la Restauration : elle semblait nier la souveraineté nationale dans ce qu'elle a de raisonnable et d'essentiel.

Le roi Louis XVIII, s'engageant par serment à maintenir la Charte, qui n'avait d'ailleurs pas organisé l'exercice de la fonction constituante, il était permis de se demander ce qu'était devenu le pouvoir constituant. En fait, nulle autorité ne pouvait modifier la Charte, puisque le roi s'était interdit de la changer.

Il semble que le roi avait voulu mettre en pratique le mot

[1] Voici la liste des sénatus-consultes du premier Empire. Elle est curieuse. Il faut remarquer que, dès l'an VIII, le Sénat avait cru pouvoir puiser dans le rôle de conservateur de la Constitution que Siéyès lui avait donné, le droit de modifier la Constitution. — S. C. 5 janvier 1800 (15 nivôse an IX (mesures de haute police). Voir les attendus. — S. C. 13 mars 1802 (Corps législatif et Tribunat). — S. C. 4 août 1802 (16 thermidor an X (consulat à vie). — S. C. 30 août 1802 (Sénat). — S. C. 20 décembre 1803 (Corps législatif). — S. C. 18 mai 1804 (Empire). — S. C. 19 août 1807 (Corps législatif. — Suppression du Tribunat). — S. C. 22 octobre 1807 (ordre judiciaire). — S. C. 17 février 1810 (contre le Pape). — S. C. 5 février 1813 (régence). — S. C. 15 novembre 1813 (Corps législatif). — Acte additionnel, 22 avril 1815.

Ce dernier acte fut rédigé par Napoléon Ier et Benjamin Constant.

de Portalis : « Quand la Constitution d'un peuple est établie, le pouvoir constituant disparaît. C'est la parole du créateur qui commande une fois pour gouverner toujours[1]. »

Les événements ne permirent pas à Louis XVIII de laisser immuable la Charte de 1814. Après les Cent-jours, l'ordonnance du 13 juillet 1815, portant dissolution de la Chambre des députés et règlement des élections, c'est-à-dire modifiant, sur plusieurs points, la Charte elle-même, annonçait, en des termes qui méritent d'être rapportés, la révision de quatorze articles de cette Charte[2].

« Voulant, cependant, disaient les considérants de cette ordonnance, que, dans aucun cas, aucune modification de la Charte ne puisse devenir définitive que d'après les formes constitutionnelles, les dispositions de la présente ordonnance seront le premier objet de la délibération des Chambres. »

La formule est importante et marque une évolution d'idées assez considérable, si on la compare au préambule de la Charte. Louis XVIII reconnaissait que la loi constitutionnelle ne pouvait être modifiée que dans la forme adoptée pour les lois ordinaires, c'est-à-dire, sur l'initiative du roi et le vote conforme des deux Chambres. Le pouvoir constituant était exercé par les pouvoirs constitués, comme en Angleterre.

Ce système fut appliqué en 1824, lorsque le renouvellement partiel de la Chambre des députés fut remplacé par le renouvellement intégral tous les sept ans.

En 1830, la Chambre, bien que dissoute par les fameuses Ordonnances de Juillet, invoqua l'impérieuse nécessité résultant des événements pour exercer seule le pouvoir constituant. Elle supprima ou modifia le préambule et vingt-six articles de la Charte, changea la dynastie régnante, et ne crut pas avoir besoin, comme pour les lois, du vote conforme de la Chambre des pairs, qui d'ailleurs ne refusa pas un acte d'adhésion.

[1] Cité par Dupin : *Moniteur*, 20 août 1842, p. 1832.

[2] Cette révision n'eut pas lieu. V. ordonn., 5 septembre 1816.

Le roi Louis-Philippe accepta la Charte, telle qu'elle avait été amendée par les deux Chambres et en ordonna la publication.

La Charte de 1830 avait donc été faite uniquement par le Parlement et surtout par la Chambre des députés.

Cette Charte n'organisait pas expressément le pouvoir constituant : elle maintenait donc la pratique suivie sous la Restauration. Les modifications nombreuses que la Charte prévoyait expressément furent accomplies en la forme des lois ordinaires [1].

Il a toujours été admis, sous le Gouvernement de Juillet, que le pouvoir constituant, ou, comme on disait, la souveraineté nationale. appartenait aux trois pouvoirs constitués : le Roi, la Chambre des députés, la Chambre des pairs [2].

En 1848 le décret du 5 mars convoqua les électeurs pour la nomination d'une Constituante, qui rédigea la Constitution du 4 novembre 1848. Mais l'Assemblée ne se restreignit pas à la fonction constituante : elle exerça tous les pouvoirs d'une Chambre omnipotente.

La Constitution de 1848 confiait le pouvoir constituant à une assemblée spéciale, distincte de la Chambre législative.

Ce système nouveau, car les Conventions américaines étaient uniquement chargées de la préparation et non du vote des lois constitutionnelles, ne fut pas appliqué.

La Constitution de 1852 fut faite, à l'imitation des constitutions impériales par le Prince-Président, en vertu du plébiscite de décembre 1851 [3]. Le Sénat recevait le pouvoir constituant, dont il fit un usage fréquent, avec une docilité renouvelée du premier Empire [4].

[1] Voir notamment la loi du 29 décembre 1831, sur la pairie viagère, la loi du 30 août 1842 sur la régence.

[2] Guizot cité *suprà*, p. 61-62. — Serrigny : *l. c.*, t. I. 62, s., 73.

[3] Voir F.-A. Hélie : *Les constitutions de la France*, 1171, s.

[4] La liste des sénatus-consultes du second Empire est aussi longue que celle du premier. La voici : — S. C. 10 juillet 1852 (haute cour). — S. C. 7 nov. 1852 (Empire). — S. C. 25 déc. 1852 (modific. de la constitution). — S. C. 17 juillet 1856 (régence). — S. C. 27 mai 1857 (députés). — S. C. 17 février 1858 (serment exigé

Pour essayer de donner à la Constitution une stabilité qu'elle n'avait pas eue depuis 1852, la Constitution libérale du 21 mai 1870, stipulait que toute modification serait votée par le peuple sur la proposition de l'Empereur. On oubliait que la situation était en fait la même, au point de vue de l'initiative, sous le régime de la Constitution de 1852, puisque le Sénat avait voté les sénatus-consultes de 1869 et de 1870 uniquement « par obéissance à l'Empereur[1]. »

Le gouvernement de la Défense nationale avait convoqué le 15 septembre 1870 une Constituante. Ce décret ayant été rapporté, le décret du 29 janvier 1871, qui ordonna des élections, ne donna pas le même titre à la future assemblée. Malgré les protestations de la gauche, elle se déclara, à plusieurs reprises, investie du pouvoir constituant[2].

L'Assemblée nationale de 1871, a exercé le pouvoir constituant par le vote des lois des 24, 25 février et 16 juillet 1875. Elle a adopté, sur le pouvoir constituant, un système assez difficile à caractériser. Le pouvoir constituant n'est pas distinct des pouvoirs constitués, puisque les trois pouvoirs, Chef de l'État, Sénat et Chambre ont l'initiative de la révision constitutionnelle, qui est votée par les deux Chambres réunies en Assemblée générale. Néanmoins ce n'est ni le système anglais, ni le système pratiqué en France de 1814 à 1848. La fonction constituante a un organe distinct de celui qui remplit la fonction législative, mais cet organe est composé des mêmes individus. C'est une innovation contestable, que nous aurons plus loin à apprécier.

Ce qu'il faut retenir de cet examen historique, c'est que le pouvoir constituant, — et par là nous entendons parler du pouvoir sérieux, effectif, de celui qui a réellement fait la Constitu-

des candidats à la députation). — S. C. 4 juin 1858 (haute cour). — Décret 24 nov. 1860 (Sénat, Corps législatif, Ministres). — S. C. 2 février 1861 (Chambres). — S. C. 31 déc. 1861 (budget). — S. C. 18 juillet 1866 (modific. de la Constit.). — Décret 19 janvier 1867 (interpellations). — S. C. 8 sept. 1869 (Empire libéral). — S. C. 21 mai 1870 (Constitution).

[1] Voir Hélie : *l. c.*, 1321, 1332. L'auteur paraît avoir des sympathies bonapartistes

[2] Voir les préambules des lois des 17 février 1871, 31 août 1871, 13-19 mars 1873.

tion ou la révision, — a appartenu à un homme, ou à une assemblée unique ou à un Parlement composé de deux Chambres. Jamais le peuple n'a été appelé à délibérer et à voter efficacement sur les lois constitutionnelles.

En parlant ainsi, nous n'oublions pas les plébiscites intervenus de 1793 à l'année 1870 : c'est surtout en songeant aux plébiscites que nous disons : le pouvoir constituant n'a jamais appartenu au peuple.

Le plébiscite est un hommage hypocrite à une fausse souveraineté du peuple, dont le gouvernement se sert au profit de son despotisme : voilà la vérité qui ressort de l'histoire.

« La Convention nationale déclare, disait l'acte du 21 septembre 1792, qu'il ne peut y avoir de Constitution que celle qui est acceptée par le peuple. »

Le principe du plébiscite appliqué en 1793 et en l'an III, fut tellement employé par le premier et le second Empire que les républicains l'ont rayé de leur programme politique. En 1848, le projet Clapot en faveur du plébiscite, pour ratifier la Constitution, fut repoussé par la question préalable, et le projet Puységur n'obtint que 42 voix contre 733.

Il n'y a qu'un plébiscite utile, d'une signification très claire, c'est celui qui résulte d'élections générales. L'électeur, qui ne peut guère bien voter sur des questions mal posées ou mal comprises, vote sur des personnes, d'après leur valeur personnelle et le programme politique qu'elles ont développé. C'est l'aristocratie naturelle, ainsi dégagée du pays par l'élection, qui se prononce ensuite avec compétence sur les questions politiques.

Le plébiscite direct, celui qui porte sur une Constitution, ou qui met en question l'existence du gouvernement lui-même, n'a aucune signification, parce que le vote manque de lumière et souvent de liberté.

Un gouvernement sera bien maladroit s'il ne sait pas trouver une formule captieuse, une belle énigme, qui fasse habilement entrevoir le désordre : la réponse *oui* sera certaine, parce qu'en fait elle sera forcée.

« Le scrutin de liste de la démocratie autoritaire, écrivait, en 1872, M. Taine, et les plébiscites de l'Empire sont des escamotages légaux de la même espèce, tous les deux également fondés sur le respect apparent et sur le mépris réel de la volonté publique[1]. »

Au fond, dans tout plébiscite, il s'agit de savoir si le gouvernement actuel sera maintenu. Le Chef de l'État est trop intéressé dans le vote, pour que la liberté des votants ne soit pas menacée. D'ailleurs, cela est presque toujours inutile. L'anarchie n'est jamais envisagée de sang-froid par un peuple, qui préférera toujours un mauvais gouvernement à l'absence de gouvernement.

Le plébiscite a accepté toutes les constitutions, légitimé tous les coups d'État, acclamé tous les gouvernements[2]. La docilité de la nation à répondre *oui* est vraiment significative et bien faite pour diminuer la confiance basée sur les votes poplaires.

Les pouvoirs qui ont fait le plébiscite ont cru volontiers recevoir un brevet de confiance et un certificat de solidité et de longue puissance. C'était presque toujours une illusion. Le pays ne voulait pas froidement, de propos délibéré, courir les aventures politiques : voilà ce que signifiait le vote. On se prononçait, non pas pour le gouvernement, mais contre le désordre.

Ce n'est jamais par un vote raisonné que le gouvernement est renversé. Le peuple le plus révolutionnaire a toujours peur de la Révolution, parce qu'elle est l'inconnu. Les changements de dynastie ou de régime sont toujours le résultat d'une surprise, d'une improvisation, dont les effets étonnent autant les vainqueurs que les vaincus.

[1] Taine : *Du suffrage universel*, 23.

[2] Voici les chiffres des divers plébiscites : Constitution de 1793 : 1,801,918 oui, et 11,610 non. Une seule commune vota contre. — C. an III : 1,057,390 oui, 49,957 non. C. an VIII : 3,011,700 oui, 1,562 non. — Sen. cons. an X : 3,568,885 oui, 9,074 non. S. C. an XII : 3,572,329 oui, 2,369 non. — Acte addit. 1815 : 1,288,357 oui, 4,027 non. — Décembre 1851 : 7,439,716 oui, 640,737 non. — Novembre 1856 (Empire) : 7,824,189 oui, 253,145 non, 63,326 bulletins nuls. — Mai 1870 : 7,347,802 oui, 1,558,123 non, 113,368 bulletins nuls.

Un plébiscite n'aura jamais cette conséquence. Mais, et c'est par là surtout qu'il devient dangereux, à raison des entreprises aventureuses qu'il semble permettre, un plébiscite n'a jamais la signification d'un blanc-seing donné par le pays au pouvoir.

Le plébiscite n'est pas un vote de confiance ou de méfiance, une affirmation de respect ou une preuve de la révolution du mépris. C'est tout simplement la déclaration affolée d'un pays qui refuse énergiquement de noyer, en pleine mer, un pilote, même mauvais, placé à la tête du navire.

Le plébiscite ne saurait donc être invoqué comme le mode sérieux, loyal, intelligent, d'exercice de la fonction constituante par la nation elle-même. Le peuple vote, non pas sur la Constitution, mais en faveur de la paix publique, et, par suite, au profit du gouvernement qui le consulte. Impossible de voir, dans le plébiscite, une affirmation du prétendu pouvoir constituant qui n'appartiendrait qu'au pays tout entier. Impossible, par suite, de soutenir que les constitutions non approuvées par le peuple sont illégitimes et non obligatoires[1].

Il vaut mieux dire que la Constitution sera légitime tant qu'elle demeurera nationale, tant qu'elle favorisera la pratique de la justice et de la prospérité du pays. Les élections auront pour effet indirect de maintenir ou de modifier la Constitution. En votant sur les candidats, le pays votera sans cesse sur les lois fondamentales. Par les meetings, par les journaux, l'opinion publique se prononcera sur toutes ces questions. Si la nation n'exerce pas ainsi directement le pouvoir constituant, la majorité, dirigée par l'élite des orateurs et des écrivains, inspirera, en fait, les autorités qui exercent la fonction constituante.

Cette influence indirecte, éclairée, contrôlée, lente à se produire, sera bien supérieure au plébiscite. Elle constituera une

[1] Voir la doctrine contraire soutenue par M. F.-Ad. Hélie : *l. c.*, 996, 1125 et passim. M. Hélie admet pourtant la validité de la Constitution de 1875, à raison des lections qui ont suivi et qui l'ont implicitement approuvée. Voir p. 1141. — Prax-Paris : *l. c.*, 273. Plus radical, M. Prax-Paris soutient que l'Assemblée de 1871 a commis une usurpation et violé le droit public de la France. La Constitution de 1875 lui paraît une légalité contraire aux principes de 1789.

intelligente et bienfaisante application de la souveraineté nationale. La nation obtient ainsi plus facilement les lois constitutionnelles qu'elle désire. Les pouvoirs publics ne touchent à la Constitution que si le pays en a manifesté le vœu. Le plébiscite fait voter sur toute une constitution, rarement et difficilement sur les modifications de détail. Les élections posent, au contraire, les questions constitutionnelles au moment opportun et amènent des révisions bien préparées, bien mûries, qui réalisent des réformes en économisant des révolutions.

La Suisse est le seul pays étranger que l'on puisse citer en faveur des doctrines plébiscitaires. Le *referendum*, ou vote du peuple, est obligatoire pour toute révision, qui ne devient définitive que si elle a été approuvée par la majorité des citoyens ayant voté, et par la majorité des États. Le *referendum* peut aussi, depuis 1879, s'appliquer aux lois et arrêtés fédéraux si 30,000 citoyens ou 8 cantons le demandent[1].

Ce qui est possible dans un petit pays comme la Suisse, ce qui est un résultat admissible, mais non pas nécessaire, de la constitution fédérale, ne serait pas possible dans un pays vaste et centralisé comme la France. Il faut laisser la théorie du gouvernement direct aux amateurs d'utopies grecques, et la pratique aux petits États.

Assemblée nationale.

Puisque le pouvoir constituant n'appartient pas à la nation et ne saurait bien être exercé par elle, il faut recourir à un pouvoir constitué.

Notre Constitution de 1875 a adopté un système qu'elle n'a trouvé dans aucune constitution française ni étrangère. Elle a décidé que la révision constitutionnelle serait faite par les deux Chambres réunies volontairement en Assemblée na-

[1] Le *referendum* a été adopté, depuis 1863 et surtout depuis 1872, par la plupart des constitutions cantonales (Voir Dubs : *Le droit public de la confédération Suisse* (1878-79, t. I, 212, s.).

tionale. Elles ont une complète spontanéité et une entière liberté de décision[1].

Si nous comparons les diverses constitutions françaises et étrangères, nous pouvons distinguer deux systèmes.

Ou bien, le pouvoir constituant est exercé de la même manière et par les mêmes organes que le pouvoir législatif;

Ou bien la constitution est faite ou révisée par un organe distinct du Parlement et réduit, en général, à cette unique fonction. Cette assemblée, plus ou moins nombreuse, est tantôt un corps permanent, tantôt, et plus naturellement, un corps temporaire, accidentel, convoqué à de rares intervalles, lorsqu'il s'agit de combler une lacune ou de corriger un défaut de la constitution.

Ces deux systèmes sont susceptibles de nombreuses variantes tenant à la convocation des membres de la Chambre constituante, à la procédure suivie, à la majorité requise, à la solennité de la délibération et du vote.

La Constitution de 1791 avait confié la révision à l'Assemblée législative, doublée de 249 délégués, élus en la forme ordinaire par chaque département. Cette assemblée de révision ne devait statuer que sur les projets qui lui auraient été soumis par le vœu uniforme des trois législatures précédentes, vœu non soumis à la sanction du roi. La Constituante avait d'ailleurs interdit aux deux législatures qui devaient lui succéder toute initiative de révision. Les délégués ne devaient prendre part qu'aux travaux constituants.

La Constitution de l'an III décidait que si, par trois fois, à trois ans de distance, la révision était proposée par le Conseil des Anciens et approuvée par le Conseil des Cinq-Cents, une Assemblée de révision devrait être convoquée. Cette assemblée serait composée de deux membres par département, élus comme les membres du Corps législatif, et choisis en dehors de ces derniers. Elle ne pouvait délibérer que sur les articles désignés par les Conseils et le projet de réforme ne serait exécutoire

[1] Loi 25 février 1875, art. 8.

qu'après avoir été approuvé par le peuple, dans les assemblées primaires.

Les auteurs de ces deux Constitutions étaient dominés par deux idées inconciliables : droit absolu de révision — nécessité de ne jamais toucher à la Constitution, ou de n'y toucher qu'avec une extrême difficulté.

On peut appliquer à ces deux Constitutions la juste critique faite par Clermont-Tonnerre de celle de 1791.

« Ce titre, écrivait-il, décrète une loi d'après laquelle sera certainement puni quiconque fera l'un des actes par lesquels on peut arriver à l'exercice du droit naturel que l'on vient de reconnaître imprescriptible... Le mode de révision est combiné de manière à fortifier l'autorité déjà si effrayante du Corps législatif : il rend éternels tous les vices dont il ne se plaindra pas, et précaires tous les articles constitutionnels qui peuvent encore le retenir dans des bornes quelconques[1]. »

Si le vœu de l'opinion publique, était contraire aux idées ou aux intérêts de l'Assemblée unique et omnipotente organisée en 1791, ou du Corps législatif imaginé en l'an III, il n'y avait aucun moyen de faire prévaloir ce vœu et surtout il fallait attendre trop longtemps pour lui donner satisfaction. Au lieu de prévenir les révolutions, un pareil système les rend inévitables, en donnant à l'opinion publique une force aveugle et irrésistible, qu'elle ne posséderait pas si on ne lui avait pas opposé des résistances inutiles et exagérées.

Les Constitutions de 1791 et de l'an III nous apprennent combien il est mauvais de condamner le pays à subir une constitution, qui lui déplaira peut-être à raison de son caractère étroitement obligatoire, et dont la pratique peut d'ailleurs montrer bientôt les dangereux défauts. La nature humaine est ainsi faite : nous souffrons surtout des défauts imprévus, que nous venons de découvrir et que nous sommes impuissants à corriger. Un peuple ne pourra jamais admettre qu'une lacune ou une erreur de la constitution soient nécessaires, fatales.

[1] Clermont-Tonnerre : *Analyse raisonnée de la Constitution de* 1791, p. 289-290.

Cela fût-il vrai, il serait bon de le lui démontrer par une discussion loyale, au lieu de lui refuser la satisfaction de voir exposer ses griefs.

Les imprudents obstacles mis par une Chambre à la révision de la Constitution sont dangereux, au moins autant parce qu'ils prohibent la discussion, que parce qu'ils empêchent toute réforme. Peu à peu un courant s'établit contre toute la Constitution, rendue forcément solidaire des défauts qu'on lui reproche, et le courant de plus en plus fort arrive à emporter une œuvre que l'on a eu le tort de ne pas vouloir perfectionner. Il y a plus d'orgueil que de sagesse à décréter le caractère immuable d'une constitution : c'est moins affirmer la perfection de celle-ci que l'outrecuidante infaillibilité de ses auteurs.

Non, les constitutions ne sont jamais parfaites. Rédigées par des hommes et pour des hommes, elles sont, comme eux, imparfaites, mobiles et perfectibles. La société change, les idées et les intérêts se modifient : la constitution est obligée pour être durable et toujours utile, de suivre ces évolutions.

Autant il serait inutile de faire voter le peuple sur la révision, car alors la constitution serait dans les mains de ceux qui rédigeraient la formule soumise aux votants, autant il est important que la révision soit désirée, demandée, soutenue par l'opinion publique. C'est alors seulement qu'elle répondra à un véritable besoin, qu'elle aura un caractère national.

Il faut donc éviter deux excès contraires : révision incessante, comme sous le premier et le second Empire, — révision impossible ou trop difficile, comme en 1791 et en l'an III.

La révision est trop fréquente quand elle dépend d'un seul pouvoir : elle devient alors pour lui un moyen de domination. Le chef de l'État donnera peu à peu au Parlement un rôle purement consultatif. Les Chambres mettront le Roi ou le Président en tutelle. La séparation des pouvoirs disparaîtra et, avec elle, les grandes garanties de liberté qu'elle assure au pays.

La révision est trop difficile lorsqu'elle exige des formalités interminables et qu'elle lasse la patience de ceux qui la désirent en favorisant les résistances intéressées.

Il faut que la révision ne soit ni trop facile, ni trop difficile, afin d'éviter à la fois les surprises du despotisme gouvernemental ou parlementaire, et les impatiences de l'émeute.

La nation doit être appelée, non pas à voter, mais à réfléchir sur la révision, à dire son mot, par les nombreux moyens d'expression de l'opinion publique. Il importe de constater que la révision a l'assentiment national.

En conséquence, il serait utile que l'initiative appartînt aux trois pouvoirs, que la question pût être discutée sur la demande du chef de l'État, du Sénat ou de la Chambre, que la révision fût résolue seulement par l'accord de ces trois pouvoirs.

Si l'un d'eux n'a pas d'initiative, les éléments de l'opinion publique, les influences sociales dont il est l'organe, n'ont plus le droit d'agir sur la Constitution.

Si deux de ces pouvoirs peuvent, en s'accordant, modifier la Constitution, le troisième sera à leur discrétion.

Si les trois pouvoirs ont l'initiative, le pouvoir qui refusera de voter la révision aura sans doute quelques raisons de se croire soutenu par l'opinion publique. La question sera soumise en fait aux électeurs lors du renouvellement de la Chambre ou du Sénat. Si l'opinion publique se prononce contre la révision, la résistance du pouvoir opposant sera ratifiée. Si, au contraire, l'opinion publique approuve les modifications constitutionnelles proposées, le pouvoir condamné s'inclinera tout naturellement devant la décision du pays.

C'est là le système vraiment parlementaire, celui qui est depuis longtemps appliqué en Angleterre, où le vote sur la Constitution ne diffère pas du vote de la loi. Ce système a existé en France de 1814 à 1848. C'est le seul qui soit vraiment souple, qui réalise les réformes quand elles sont mûres, utiles, véritablement nationales. L'accord des trois pouvoirs est une garantie d'opportunité, de sagesse et de durée pour la loi constitutionnelle qui a été ainsi acceptée.

Ce système existe, avec quelques variantes, en Belgique, au Brésil, en Portugal, en Italie, au Danemark, en Suède, en Allemagne, en Bavière, en Autriche, en Espagne et ailleurs.

En Belgique les Chambres qui ont déclaré la nécessité de la révision sont dissoutes de plein droit. Les nouvelles Chambres statuent, d'accord avec le roi, uniquement sur les points soumis à la révision. Il faut la présence des deux tiers des membres et la majorité des deux tiers des votants [1].

En Portugal et au Brésil la révision est déclarée par la Chambre des députés à la majorité des deux tiers. La proposition doit être approuvée trois fois à six jours d'intervalle. Une loi, sanctionnée par le chef de l'État, ordonne aux électeurs de donner un mandat constituant aux députés de la prochaine législature, qui devra adopter ou rejeter la révision dans la forme requise pour la confection des lois. Les trois pouvoirs doivent donc tomber d'accord sur la révision.

En Allemagne, la procédure suivie pour les lois est applicable, sauf que, pour le rejet de la modification constitutionnelle, il suffit de 14 voix sur 58 dans le sein du Conseil fédéral

En Autriche, il suffit que la révision soit discutée par la moitié au moins des membres de chaque Chambre et votée par les deux tiers des membres présents.

En Bavière, l'initiative a appartenu d'abord au roi seul. Depuis 1848 le Landtag possède cette initiative pour certaines questions déterminées.

En Suède, la révision est faite par les trois pouvoirs, comme les lois, sauf que le vote ne peut avoir lieu qu'à la session ordinaire qui suit les élections générales pour la seconde Chambre. La révision pourrait, au contraire, être repoussée dans la session même où la proposition aurait été faite. La législature qui vote est tenue de se renfermer dans les termes du projet qui lui a été renvoyé par la législature précédente.

[1] Même système en Roumanie, sauf la nécessité de trois délibérations à quinze jours d'intervalle.

Au Danemark, si les deux Chambres adoptent un projet de révision, il est procédé à des élections générales pour le Landsthing et le Folkething. Le nouveau Rigsdag, d'accord avec le roi, peut adopter la révision en la forme ordinaire. La Constitution de 1849 avait exigé deux délibérations du Rigsdag avant la dissolution. Ces pratiques ont été supprimées en 1866 comme inutilement gênantes.

En Italie et en Espagne, la Constitution gardant, sur la révision, le même silence que nos Chartes de 1814 et de 1830, c'est le pouvoir législatif, c'est-à-dire le roi et les deux Chambres, qui exerce la fonction constituante.

On le voit, dans tous ces pays, la révision est faite, en toute liberté, par les trois pouvoirs qui sont les organes autorisés de l'opinion publique. Traduisant les diverses tendances de la nation, ils peuvent assez facilement, au moment opportun, réformer la Constitution et lui donner la nouvelle vie qui naît d'une perfection désirée de tous.

Les variantes portent uniquement sur les formalités préalables, sur le mandat constituant supplémentaire donné au Parlement de révision, sur la majorité requise, sur la liberté plus ou moins grande laissée par ceux qui proposent la modification à ceux qui sont appelés à la voter.

Ce sont là sans doute des questions importantes, mais elles demeurent secondaires à côté de ce fait, que tous ces pays s'accordent à donner aux trois pouvoirs la fonction constituante. Ils estiment, avec raison, que c'est le meilleur moyen d'avoir une Constitution nationale, acceptée de tous, citoyens et pouvoirs publics.

Quand la Constitution est révisée par un pouvoir spécial, placé d'une manière temporaire ou permanente à côté des pouvoirs constitués, ceux-ci sont naturellement méfiants, et opposent volontiers aux réformes votées une résistance passive, qui peut les annuler ou les fausser.

On a souvent dit que, pour formuler la Constitution d'un peuple, une Chambre unique, souveraine, était nécessaire. Il s'agit, en effet, d'aller vite, ce qui n'est guère possible avec

deux Chambres « moins propres à créer qu'à conserver[1]. »

Les faits semblent venir à l'appui de cette idée. En général, une Constitution nouvelle, quand elle n'émane pas d'un homme, est votée par une seule assemblée.

Mais il suffit, pour repousser ce système, quand il s'agit de révision, d'observer que la rédaction d'une Constitution nouvelle est un fait révolutionnaire, qui échappe à toute organisation préalable. Il est impossible de diriger les coups d'État et les mouvements populaires. Les circonstances seules règlent l'exercice du pouvoir constituant. C'est une question de révolution et non une question de droit constitutionnel, la seule dont nous ayons à nous occuper ici.

Or, il est certain qu'une Chambre uniquement constituante est bien plus dangereuse qu'utile.

Chapelier avait proposé ce système en août 1791. Malouet l'avait combattu en montrant que ce serait organiser des révolutions périodiques, des commotions incessantes, puisque, entre deux Constituantes, le pays n'aurait aucun moyen d'échapper aux vices et aux discordes provenant d'une loi constitutionnelle.

Si l'assemblée est permanente, la révision peut se faire sans retard; mais, comme elle sera trop facile il en résultera peut-être une déplorable instabilité constitutionnelle. La domination absolue sera assurée au pouvoir qui disposera de la majorité dans cette assemblée. Il suffit de se rappeler le rôle du Sénat conservateur, inventé par Siéyès, et qui a été, sous le premier et le second Empire, l'instrument docile du pouvoir exécutif, au lieu de lui épargner des fautes, en lui résistant dans l'intérêt national.

Que si l'Assemblée constituante a une origine populaire, elle sera indépendante du chef de l'État, et aussi, sans doute, du Parlement, malgré ou peut-être même à cause de la similitude d'origine : elle sera un danger pour tous les pouvoirs parce

[1] Bentham : *Tactique des assemblées législatives*, ch. IV, t. I, 57. En ce sens, Rossi : *Droit constitutionnel*, 80e leçon, t. IV, 51, s. — Batbie : *Turgot*, 1re p., ch. III, 134, s.

qu'en fait elle sera omnipotente. Sans doute la Constitution pourra, comme en 1848, décider que la Constituante, nommée pour trois mois, ne devra s'occuper que du projet de révision voté par l'assemblée ordinaire, sauf urgence absolue pour une loi. Qui ne voit que cette règle n'a aucune portée, parce qu'elle ne peut avoir aucune sanction? L'assemblée se dira souveraine et agira en conséquence, malgré les pouvoirs constitués[1]. Maîtresse de la Constitution, qui est le titre d'existence de ces derniers, elle pourra les modifier ou les anéantir, sans que nul puisse s'en plaindre, sauf cette inconnue mystérieuse et redoutable qui s'appelle l'Émeute et qui devient souvent la Révolution.

N'y eût-il pas ces dangers d'asservissement pour les pouvoirs constitués, nous aurions toujours, pour la révision, les inconvénients d'une Chambre unique. Si un vote a besoin d'être réfléchi, posé, mûri, c'est à coup sûr celui qui a pour objet un principe constitutionnel, destiné à devenir la règle et la limite positive du pouvoir législatif. La Chambre constituante, même organisée comme en 1791 par le doublement de l'Assemblée législative, est trop exposée à obéir à la passion plutôt qu'à la raison. Elle sera omnipotente parce qu'elle ne trouvera aucune limite constitutionnelle. Elle ne traduira qu'une partie des tendances du pays et prendra peut-être des décisions qui jetteront le trouble dans les institutions nationales. Tout ce que nous dirons plus tard en faveur de la dualité des Chambres acquiert ici une valeur plus grande encore, à raison de la portée du vote sur la révision.

Le grand argument contre le système adopté par la Constitution actuelle se tire précisément de ce fait que l'Assemblée nationale constitue une Chambre unique. Alors même que le Sénat, à raison de sa grande infériorité numérique, ne se trouverait pas absorbé par la Chambre, le Congrès n'en serait pas moins beaucoup plus exposé que les deux Chambres séparées à se laisser aller aux entraînements de la passion, de

[1] Laboulaye : *l. c.*, 210, s. — Hello : *Régime constitutionnel*, t. II, 17, s.

l'éloquence, de l'esprit de parti qui fausse le sens pratique des plus intelligents[1].

Aussi les pouvoirs constitués redoutent extrêmement la révision faite par une Assemblée constituante. Comme ils ont, en général, l'initiative de cette révision, ils ne l'exercent qu'à la dernière extrémité, souvent trop tard. La crainte d'une révision totale, leur fait repousser tout projet de révision partielle : ils ne sont pas certains qu'elle demeurera partielle.

En 1851, pour échapper aux éventualités dangereuses de 1852, — le prince Louis-Napoléon devant cesser d'être Président le 10 mai et n'étant pas rééligible, l'Assemblée législative cessant d'exister le 28 mai, — le Président demanda une révision partielle et Berryer, le duc Victor de Broglie et 232 députés demandèrent une révision totale. Ces derniers voulaient admettre la rééligibilité et diminuer les pouvoirs du chef de l'État. Tocqueville fut rapporteur. Il fallait une majorité des trois quarts : il y eut seulement 446 voix contre 278[2].

Ce vote, qui fut la cause déterminante du coup d'État de Décembre, s'explique sans doute par beaucoup de motifs : majorité trop élevée, coalition des républicains, des napoléoniens et de l'extrême droite. Toutefois est-il téméraire de penser que beaucoup de députés eurent peur de cette Assemblée constituante qui allait naître pour trois mois et qui aurait la force, sinon le droit, de tout bouleverser et de recommencer la Révolution?

Les défauts saillants, indéniables, de la Constitution de 1848 auraient pu disparaître plus facilement, si le vote de la révision avait appartenu aux mêmes hommes que l'initiative. Ils auraient su alors où ils allaient : ils n'auraient pas redouté l'inconnu d'une Chambre constituante.

« Une assemblée chargée de faire une Constitution, écrivait Daunou, en 1793, mutile et paralyse, par sa seule existence, toutes les autorités qui sont autour d'elle[3]. »

[1] Lefebvre : *Études sur les lois constitutionnelles de* 1875, 211, s.
[2] Falloux : *Discours et Mélanges politiques*, t. I, 323, s. — Hélie : *l. c.*, 1153, s.
[3] Daunou : *Essai sur la Constitution*, 55.

Cela pourrait devenir vrai du Congrès actuel. Rien ne garantit contre lui le Sénat qui est noyé dans la Chambre des députés, ni le Président qui a simplement le droit de demander aux deux Chambres si elles voudraient bien réviser la Constitution. Le Congrès, tel qu'il a été inventé par la Constitution de 1875, assure la domination absolue de la Chambre des députés, c'est-à-dire de celui des trois pouvoirs contre lequel les rédacteurs de la Constitution ont voulu prendre quelques précautions.

Si le Congrès, fidèle aux engagements implicites résultant de la formule de vote adoptée par les deux Chambres, se borne à enregistrer solennellement, après un simulaire de discussion, ce qui a été décidé par le Sénat et la Chambre votant isolément, le Congrès devient un luxe parfaitement inutile.

Si, au contraire, le Congrès ne se croit pas lié par la formule du projet de révision, et si, comme il semble en avoir le droit, il s'attribue plein pouvoir constituant, par cela même qu'il est réuni, la Chambre des députés, qui a une énorme majorité dans le Congrès, peut détruire le Sénat et le Président et établir sa propre omnipotence. Le Congrès a les moyens de devenir sur l'heure une Convention toute-puissante, qui, s'épurant des sénateurs, se débarrassant du chef de l'État, gouvernera le pays à l'aide de comités ou de ministres nommés et révoqués en toute liberté. Plus de dissolution à craindre, plus la gêne résultant de l'existence du Sénat et du Président! Le Congrès, maître de la Constitution, maître des lois, maître du budget, exercera sur le pays le plus complet despotisme sans rencontrer le moindre opposant, sauf peut-être ce général habile et décidé qui, presque toujours, clôture à son profit le despotisme parlementaire.

La révision trouve donc un obstacle inattendu et sera souvent plus difficile qu'il ne faudrait. Le Sénat, qui peut l'empêcher en refusant de voter le projet, aura besoin d'avoir la plus grande confiance dans la Chambre des députés, sinon il maintiendra obstinément le *statu quo*. Si le Sénat n'est pas absolument certain que le Congrès sera une Chambre d'enregistrement, il ne votera jamais la révision.

Cela revient à dire que le Congrès est inutile ou dangereux, et il serait vraiment plus simple, plus net et plus utile de voter la révision comme les lois, d'unir purement et simplement le pouvoir constituant et le pouvoir législatif. Ces deux pouvoirs diffèrent beaucoup plus par l'intensité que par la nature des principes qu'ils posent, des ordres généraux qu'ils donnent à tous les citoyens. Le mode législatif employé pour la révision constitutionnelle assurerait des décisions opportunes, réfléchies, nationales. Nous éviterions, à la fois, le maintien dangereux de principes mauvais et l'instabilité constitutionnelle qui empêche, pour les réformes, l'épreuve de l'expérience. La révision voulue, décidée, par les trois pouvoirs, serait raisonnable et pratique, parce qu'elle résulterait des enseignements quotidiens de la politique. Elle répondrait à un véritable besoin. Les pouvoirs publics et le pays tout entier seraient préparés à cette réforme qui, en améliorant la constitution, assurerait la prospérité du pays.

Étendue de la révision.

Le droit de révision est-il limité par la formule du projet voté par les deux Chambres, ou bien est-il illimité pour le Congrès, qui pourrait ainsi faire porter ses délibérations sur toute la Constitution?

Cette question a été passionnément discutée depuis 1875. Bien que la pratique suivie en 1879, lors du vote du retour des Chambres à Paris, ait semblé la résoudre en faveur de la révision limitée, la question reste entière, et, commme nous l'avons vu, assez menaçante pour le Sénat et le Président.

Si nous examinons, en France, les précédents théoriques, nous voyons que les Constitutions de 1791, de l'an III, de 1848, décidaient expressément que le droit de révision de l'Assemblée constituante serait limité par le projet émané du pouvoir législatif.

Si nous nous rappelons les précédents réels de 1789, 1793,

an III, an VIII, 1814, 1830, 1848, 1852, 1875, nous voyons nos trop nombreuses révolutions s'affirmer par des révisions totales, par l'exercice d'un pouvoir constituant illimité.

Les constitutions étrangères sont à peu près unanimes à se prononcer pour la révision limitée. Seule, la Suisse admet le contraire : il faut que la question de révision soit posée au peuple par oui ou par non. Les deux conseils sont ensuite renouvelés pour faire la révision telle qu'elle leur paraît utile et sauf la ratification de la majorité des citoyens et de la majorité des États. Le droit de révision est donc illimité pour les conseils, mais le dernier mot demeure au peuple, pour lequel la révision est forcément limitée, lors du second vote.

La révision est limitée aux États-Unis et au Mexique, malgré le caractère fédéral de la Constitution et l'état très démocratique de la société. Les amendements sont proposés soit par le Congrès, à la majorité des deux tiers, soit par une Convention, comité purement consultatif, convoqué par le Congrès, sur la demande des deux tiers des États. Ils doivent être adoptés par les législatures des trois quarts des États.

Si nous lisons l'article 8 de la loi du 25 février 1875, il est difficile d'y trouver un argument certain pour ou contre la révision limitée.

« Les Chambres, dit cet article, auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de reviser les lois constitutionnelles. — Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision. — Les délibérations, portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. »

Entendu dans son sens naturel, ce texte dit que les deux Chambres peuvent prendre l'initiative de la révision et que l'Assemblée nationale peut la voter, qu'elle soit partielle ou totale.

Cet article ne s'oppose donc pas à un projet de révision

limitée, mais il a bien plutôt l'air de supposer une révision totale. Il suffit d'ailleurs de se rappeler l'état d'esprit de ceux qui ont voté les lois de 1875. Ils ont voulu expressément laisser la porte ouverte à toutes les éventualités, ils n'ont voulu défendre aucune espérance : ils ont fait une constitution d'attente pour la monarchie[1].

Aussi le projet Ventavon, celui qui était proposé par la première commission des Trente donnait à l'Assemblée nationale le droit de « statuer sur les résolutions à prendre. »

Il semble vraiment, qu'à défaut d'un texte précis limitant les pouvoirs de l'Assemblée nationale, il est difficile de soutenir que celle-ci sera limitée par le vote isolé des deux Chambres, pouvoirs constitués qui seraient supérieurs au pouvoir constituant[2].

Ce qui complique la question, c'est le système choisi par la Constitution de 1875. Le Congrès ne peut se réunir que si les deux Chambres le veulent; il est composé des mêmes représentants, lesquels, réunis dans une même enceinte, ont plus de pouvoirs que s'ils restaient chacun dans la Chambre ou le Sénat.

Beaucoup d'hommes d'État et d'écrivains sont portés à se prononcer pour la révision limitée, afin que l'article 8 ne reste par lettre morte. Nous l'avons déjà dit : le Sénat s'opposera toujours à la révision s'il n'est pas certain que les députés ne dépasseront pas, sinon la formule, du moins l'esprit du projet de révision.

Aussi en 1879, lors de la première révision qui ait été faite, en France, suivant les formes légales, M. Méline, rapporteur, à la Chambre des députés, du projet de retour à Paris, alors que la Constitution de 1875 fixait à Versailles le siège des

[1] Aussi les écrivains du parti républicain ont-ils parfois soutenu que la révision totale était impossible. Pour eux cela signifiait que la forme républicaine était au-dessus du pouvoir constituant. En ce sens, Léonce Ribert : *Esprit de la Constitution du 25 février 1875*, 259, s. (Paris, 1875).

[2] Andrieux : *Rapport* à la Chambre sur le projet de révision de M. Gambetta, 23 janvier 1882.

pouvoirs publics, a formellement reconnu que le droit de révision était limité.

« Il est entendu, disait-il, que la compétence de l'Assemblée qui se réunira, si les deux Chambres y consentent, est absolument limitée et ne saurait dépasser l'examen du point particulier qui lui sera soumis sans violer le texte et l'esprit de la Constitution.

» Puisqu'il faut le consentement des Chambres pour la réunion du Congrès, la révision ne peut s'opérer que dans la mesure où ce consentement a été donné.

» Or, si les deux Chambres ont été d'avis que la révision devait ne se faire qu'en partie, pour un article déterminé, elle ne saurait aller au delà; car, au delà, le consentement requis des deux Chambres ferait manifestement défaut et le Congrès deviendrait illégal. La Constitution opposerait à toute prétention de ce genre, si elle venait par impossible à se produire, une barrière infranchissable[1]. »

La même doctrine a été soutenue par M. Gambetta lors de la présentation de son projet de révision partielle portant sur le scrutin de liste et sur le Sénat. Le président du Conseil comprenait fort bien que le Sénat ne voterait jamais ce projet si la doctrine de la révision limitée n'était pas formellement admise par la Chambre. Aussi M. Gambetta insista-t-il vivement sur cette question.

Le 15 novembre 1881 M. Gambetta avait fait rejeter le projet de révision illimitée de M. Barodet, en soutenant qu'il était contraire à l'article 8 de la loi du 25 février 1875 et au précédent de 1879.

MM. Barodet et Lockroy ayant déposé, en janvier 1882, un nouveau projet de révision illimitée, 32 commissaires sur 33 furent favorables.

Dans la conversation de M. Gambetta avec les commissaires, M. Andrieux soutint que le Congrès seul pourrait interpréter

[1] Méline : *Rapport* du 22 mars 1879, *Officiel*, 4 avril, 2919, s. — Cette doctrine fut rappelée et approuvée devant le Sénat par M. Waddington, président du Conseil.

la Constitution et décider si l'article 8 établissait la révision limitée ou illimitée.

M. Gambetta soutint que « tout ce qui serait fait en dehors de l'ordre du jour voté par les Chambres serait illégal [1]. »

La commission rejeta la théorie de la révision illimitée, mais consacra la doctrine de M. Andrieux. La Chambre des députés donna raison à la commission et tort à M. Gambetta en votant la formule : « Il y a lieu à révision des lois constitutionnelles, » qui réservait la liberté d'interprétation du Congrès [2].

Les arguments de M. Gambetta en faveur de la révision limitée sont ingénieux, sinon décisifs. Ils sont surtout pratiques et, au fond, ils viennent critiquer le système inauguré par la Constitution de 1875.

« En dehors de cette compétence précise et limitée, disait le président du Conseil, dans la séance du 26 janvier 1882, il n'y a rien de possible... Les pouvoirs délégataires de la souveraineté nationale sont la Chambre des députés, le Sénat et le Président de la République.

« Si un étranger demande aujourd'hui où repose la souveraineté nationale, il faut lui répondre : Dans ces trois pouvoirs, ... Et il ne faut pas dire que ces deux Chambres sont des pouvoirs inférieurs au Congrès; elles sont des pouvoirs nécessaires à sa création, pouvoirs qui lui sont antérieurs et qui ont besoin, pour l'engendrer, de se mettre d'accord sur ce que j'appelle son titre d'existence. Et de même qu'ils le créent, en le créant ils fixent les limites de sa compétence et de ses attributions. »

Il nous semble que M. Méline, en 1879, comme M. Gambetta, en 1882, ont, leur opinion étant faite, parce qu'elle leur paraissait indispensable au succès de la révision, cherché après coup des arguments en faveur de cette doctrine.

[1] V. le *Temps* du 23 janvier.

[2] Il faut peut-être observer que la question du scrutin de liste fut surtout cause de l'échec du ministère. En effet, le 6 février, M. de Freycinet, président du Conseil, se prononça pour la révision limitée quant à l'objet et quant au sens. La Chambre donna raison à M. de Freycinet.

C'est là toujours un fâcheux procédé pour découvrir la vérité.

Le raisonnement de M. Gambetta se réduit à ceci. Le Congrès n'existant que si les Chambres le veulent, elles ont le droit de lui donner un mandat impératif. Or, il se trouve que la loi du 30 novembre 1875, dans son article 3, prohibe le mandat impératif. Le Parlement ne doit pas avoir le droit de faire ce que l'électeur ne peut pas tenter légalement à l'égard du député.

Et puis que serait ce mandat impératif dans lequel les membres des deux Chambres seraient à la fois mandants et mandataires, puisqu'ils composent à eux seuls le Congrès?

Il y a là une pétition de principe plutôt qu'un argument. Il ne s'agit pas de savoir si le rôle joué par les Chambres leur donne le droit de limiter les pouvoirs des Congrès, mais bien d'interpréter l'article 8 et de décider si cet article, qui est la seule loi du Congrès, se prononce pour la révision limitée ou illimitée.

Notre ferme conviction est que les rédacteurs de la Constitution de 1875 n'ont pas songé à cette difficulté d'interprétation. Imaginant un système nouveau, dont la portée et les conséquences paraissent leur avoir échappé, ils n'ont laissé aucun principe certain qui puisse conduire à une doctrine irréfutable [1].

L'article 8 dit bien que le Congrès peut faire une révision partielle ou totale. En d'autres termes, la Constitution n'est déclarée immuable dans aucune de ses parties, comme cela se trouve parfois, pour plus ou moins longtemps, dans certaines Constitutions étrangères. Mais l'article 8 ne dit nullement que le projet voté par les deux Chambres, soit la loi des délibérations du Congrès.

Bien plus, par cela même que ce dernier se compose uniquement des membres du Parlement, il semble qu'il a toute autorité et toute compétence pour savoir ce que les représentants ont exactement voulu, ce qui déjà lui donne le droit

[1] En ce sens, Ch. Lefebvre : *l. c.*, 223, s.

d'interpréter la formule du projet et de ne pas se restreindre au rôle de Chambre solennelle d'enregistrement.

Enfin, il est impossible de ne pas admettre que le pouvoir constituant est d'une nature plus élevée que le pouvoir législatif et n'a pas d'ordres à recevoir de ce dernier.

Toutefois, cet argument est assez faible, car il est plus exact de dire que le Parlement, quand il décide qu'il y a lieu à révision, exerce une fonction constituante et non une fonction législative.

Le Congrès réuni, le pouvoir constituant est en plein exercice. Nul texte ne limite l'étendue du droit qui lui appartient. Il n'y a d'ailleurs aucun moyen pratique de sanctionner la doctrine de la révision limitée. Nul pouvoir, si ce n'est un autre Congrès, ne peut anéantir les décisions d'un Congrès.

Le Président pourrait ajourner les Chambres, même réunies en Congrès, afin de donner à l'opinion publique le temps de se prononcer.

Le Président pourrait encore, ainsi que nous le verrons plus tard, dissoudre la Chambre des députés et empêcher ainsi temporairement le Congrès. Il faudrait, pour cela, que le Sénat fût d'accord avec le Président contre la Chambre. Il y aurait alors une sorte d'appel au peuple par les élections générales qui porteraient surtout sur la question de révision.

Ces inextricables difficultés seront probablement atténuées dans la pratique par les conventions entre les deux Chambres. Toutefois le Sénat reste toujours exposé à de redoutables surprises. Si la Chambre et le Président sont d'accord et que le Sénat se trouve fondu dans un Congrès, le Sénat n'a presque aucun moyen d'échapper à sa destruction et le pays se trouverait exposé à tous les dangers d'une Chambre unique, aussi omnipotente qu'irresponsable.

La conclusion de cette longue discussion s'impose naturellement. Il faudrait que le Congrès s'abolisse lui-même et que les deux Chambres et le Chef de l'État eussent l'initiative et le droit de vote en matière de révision constitutionnelle. La con-

fusion du pouvoir constituant et du pouvoir législatif dans les mêmes mains n'aurait aucun inconvénient pratique. Avec la doctrine, jusqu'ici admise en fait, de la révision limitée, c'est le pouvoir législatif qui exerce réellement la fonction constituante.

Seulement, si l'on adoptait le principe américain du droit reconnu à l'autorité judiciaire de ne pas appliquer les lois inconstitutionnelles, il faudrait distinguer les lois ordinaires et les lois faisant partie de la Constitution. Il suffirait, pour cela, d'établir une procédure particulière, un peu plus lente et plus solennelle que la procédure ordinaire. Peut-être serait-il bon d'exiger dans les deux Chambres la majorité des deux tiers. Il en est ainsi, nous l'avons vu, dans deux pays que nous pouvons inciter sans crainte : la Belgique et les États-Unis [1].

Procédure de la révision.

Il résulte de l'article 8 de la loi du 25 février 1875 que la révision doit être soit spontanément, soit sur l'initiative du Président, l'objet de délibérations distinctes et indépendantes dans chacune des Chambres. Une Chambre ne serait donc pas saisie de la question par le renvoi qui lui aurait été fait de la résolution votée dans l'autre Chambre. Cette résolution ne devrait pas être renvoyée aux bureaux comme il arrive pour les projets de loi ordinaires.

[1] M. Laboulaye, parlant de la majorité des trois quarts exigée par la Constitution de 1848, dit que c'est le moyen d'assurer le règne de la minorité (*l. c.*, 203).

Il est certain que cette majorité, qui est admise en Saxe, était beaucoup trop forte. Jointe aux formalités gênantes prescrites par l'article 111, elle tendait à rendre immuable une constitution qui aurait eu bien besoin d'être revisée.

Toutefois la majorité des deux tiers trouve sa raison d'être dans ce fait qu'il importe de faire seulement les révisions nécessaires, impérieusement demandées par le pays. Tels ne seront pas les projets qui n'arriveront pas à réunir les deux tiers des voix.

Nous verrons plus tard que les Américains, plus raisonnables que nous, ont admis cette majorité même pour les lois ordinaires, quand le Président les renvoie au Congrès avant de les promulguer.

Si la révision est d'initiative gouvernementale, le projet doit être simultanénent déposé dans les deux Chambres.

Cette pratique a été suivie en 1879.

La Constitution de 1875 n'a pas reproduit les longues et gênantes formalités des Constitutions de 1791, de l'an III, et de 1848. Les constitutions de la Grèce et de la Norvège sont seules restées fidèles à ces dangereuses lenteurs.

Le plus grand inconvénient peut être de ces longues formalités qui font durer la révision pendant plusieurs années, c'est de jeter un grand et irrémédiable discrédit sur l'institution ou sur le principe discuté. Il est possible que la révision ne soit pas votée et néanmoins l'effet aura été produit et le gouvernement aura rencontré des résistances dangereuses pour le pays.

L'Assemblée, supposait en 1791 le comte de Clermont-Tonnerre, émet le vœu que le gouvernement cesse d'être monarchique : quelle sera la situation du roi pendant les quatre années qui devront s'écouler entre ce vœu, lequel devra être renouvelé deux fois par les législatures suivantes, et la convocation de l'Assemblée de révision[1].

L'observation de Clermont-Tonnerre est décisive. Ces interminables lenteurs ne sont pas un moyen de forcer à la réflexion les députés et le pays : elles constituent une invite irrésistible à la révolution.

La majorité requise est la majorité simple, mais calculée d'après le nombre des membres composant l'Assemblée nationale. Est-ce d'après les membres présents, d'après le nombre réel de députés et de sénateurs, ou d'après le nombre constitutionnel de membres composant chaque Chambre? La question a été posée lors de la discussion de l'article 8 et n'a pas été résolue. Il semble naturel d'admettre que la majorité doit être calculée d'après le nombre réel de députés et sénateurs, sans tenir compte des siéges vacants.

Le Congrès n'a pas à élire de bureau pour diriger ses débats. La Constitution lui donne le bureau du Sénat[2]. C'est une nou-

[1] Clermont-Tonnerre : *l. c.*, 290.

[2] Loi 16 juillet 1875, art. 11.

velle garantie ajoutée à celle du vote par le Sénat du projet de révision. Si le bureau du Sénat se retire, le Congrès ne pourra guère siéger légalement.

Le Congrès étant une Assemblée unique, et afin de ménager les susceptibilités de la Chambre, on a adopté, en 1879, pour les délibérations, le règlement de l'Assemblée nationale de 1871.

L'Assemblée de révision doit se réunir à Versailles et non à Paris. Le principe ancien a été conservé sur ce point[1].

Il est remarquable que la Constitution n'a prescrit aucun délai pour le vote du projet de révision, la réunion du Congrès, le vote et la promulgation de la révision elle-même. S'il y avait entente entre les pouvoirs publics, rien n'empêcherait donc la Constitution actuelle d'être changée de fond en comble du matin au soir. Ce serait la révolution constitutionnellement accomplie, sans émeute, sans barricades, par des votes rigoureusement légaux.

La Constitution actuelle n'a prescrit aucun plébiscite pour ratifier le vote de la Constitution. C'était le seul moyen d'avoir le plébiscite perpétuel, qui s'affirme par l'opinion publique, telle qu'elle est légalement exprimée dans les élections, les pétitions, les réunions publiques et les journaux. Ce plébiscite indirect, pour ainsi dire latent, a, sur les solennels plébiscites, l'avantage de ne pas emprisonner la nation dans une forme politique définitive et irrévocable. La liberté du pays est ainsi respectée et, après avoir acclamé une dynastie ou un Président, il peut, s'inspirant de motifs nouveaux, retirer sa confiance, sans paraître manquer à cette sorte de contrat hypocrite, qui résulte du plébiscite direct, inauguré en 1793 et continué jusqu'en 1870[2].

[1] Loi 22 juillet 1879, art. 3.

[2] Rappelons que la révision aux États-Unis, pour la constitution fédérale, n'est nullement l'objet d'un plébiscite, mais seulement d'un vote d'approbation de la part des législatures des divers États. La Constitution de 1787 ne reçut pas avant mai 1788 la ratification de neuf États. Le 4e amendement ne devint exécutoire qu'après quatre ans. La Convention ou le Congrès n'ont donc que le pouvoir de proposer la révision. « Nous sommes des conseillers, » disait, en 1829, Randolph. L'acceptation n'émane pas directement des citoyens, mais bien des pouvoirs constitués. — Voir, de Barante : *Questions constitutionnelles* (1849), 166, s. — Laboulaye : *l. c.*, 225, s., 389, s.

La Constitution de 1875 n'a pas non plus exigé que les Chambres, avant de se réunir en Congrès, fussent renouvelées, comme en Belgique. Les Chambres aiment à vivre longtemps et tout ce qui peut diminuer la durée de leurs pouvoirs leur déplaît. Ce système a donc pour effet de rendre la révision très rare. En Belgique depuis 1831, date de la Constitution, il n'y a pas eu une seule révision. Cela prouve sans doute en faveur de la sagesse de cet acte et surtout cela montre combien les Belges nous sont supérieurs par l'esprit politique, qui se compose surtout de beaucoup de patience.

Toutefois, le renouvellement nécessaire des Chambres nous paraît inutile et dangereux. Inutile, parce qu'il y aura, pour l'opinion publique, beaucoup d'autres moyens plus efficaces, quoique indirects, de se manifester. Dangereux, parce qu'il y a là une sorte de plébiscite direct, portant peut-être un peu trop sur des questions politiques dont la complète intelligence échappe à la masse des électeurs. La nation semblera s'engager à maintenir quand même une institution, dont les conséquences pratiques seront peut-être fâcheuses. Le renouvellement appelle un vote populaire qui a tous les inconvénients d'un véritable plébiscite.

Enfin, et surtout, le renouvellement intégral des Chambres rend trop rares et parfois impossibles les révisions. Sans doute les Chambres peuvent rejeter le projet de révision à la fin de la législature, de manière à ne pas devancer le renouvellement ordinaire. Toutefois, la révision sera peut-être inopportunément retardée.

Il importe, à la fois, que la révision soit aisée et rare. La Constitution ne doit être instable, ni immuable : elle doit faciliter la révision, en la rendant inutile. Il appartient aux mœurs publiques de la rendre très rare.

« Les constitutions sont l'ouvrage du temps, disait Napoléon Ier au Conseil d'État, on ne saurait laisser une trop large voie aux améliorations[1]. »

[1] Pelet, de la Lozère : *Opinions de Napoléon sur divers sujets de politique et d'administration*, ch. XVI, 151.

Il importe toutefois que la révision constitutionnelle ne soit jamais faite à la légère, qu'elle soit inspirée, non par de vaines théories, ou une dangereuse logique, mais par l'expérience. Les institutions ont besoin de mûrir pour porter tous leurs fruits. Si le pays demande un peu trop à ses institutions et pas assez à ses mœurs, à sa volonté, à sa patience, il sera l'éternelle victime des révolutions faites sans cause et sans but.

« Un seul motif a dirigé ma conduite, disait Washington, dans son adresse d'adieu à ses concitoyens : donner du temps à mon pays pour asseoir et mûrir nos institutions encore récentes, et pour s'élever sans secousse à ce degré de consistance et de force qui peut seul lui assurer, humainement parlant, le gouvernement de ses propres destinées [1]. »

D'ailleurs, pour les institutions, pas plus que pour les hommes, la perfection, qui est la tendance légitime, n'est jamais la réalité. Il est souvent des défauts nécessaires, qui sont la rançon des qualités. Que notre idéal politique, tout en demeurant élevé, ne soit donc pas trop exigeant. Pratiquons les réformes lentes et réfléchies, inspirées par une ferme raison. Évitons les impatiences nerveuses qui nous ont trop souvent conduits à la révolution. Un peuple qui ne sait pas être patient et modéré, est incapable d'être libre.

Interprétation de la Constitution.

En l'état actuel des principes et des pratiques en matière de révision, il semble difficile de ne pas admettre que l'interprétation de la Constitution appartient au Congrès [2], comme nous dirons plus tard que l'interprétation de la loi devrait logiquement et utilement appartenir au pouvoir législatif.

Si on adoptait, comme en Amérique, le principe du jugement de la constitutionnalité de la loi par l'autorité judi-

[1] Cité par Guizot : *Étude sur Washington*, p. CII (17 sept. 1796).

[2] Les Constitutions de Saxe et de Suède admettent expressément cette solution.

ciaire, l'interprétation serait démontrée nécessaire, comme pour les lois, par la contrariété des décisions des cours d'appel et de la Cour de cassation [1].

La disparition du Congrès rendrait plus rapide et plus commode l'interprétation de la Constitution. Le pouvoir législatif la donnerait lui-même, comme cela se produit au Brésil.

Attaques contre la Constitution.

Le sénatus-consulte du 18 juillet 1866 avait interdit de discuter ailleurs qu'au Sénat la Constitution de 1852. Déjà une note parue dans le *Moniteur* du 28 novembre 1861 avait rappelé que le but de la loi sur la presse était de mettre le pacte fondamental en dehors de toute discussion.

Il est déjà difficile de comprendre de pareilles pratiques, même avec une Constitution pour laquelle on a cherché, dans le plébiscite, la valeur d'un contrat du pays avec le Chef de l'État, et une sorte de brevet populaire d'immortalité.

L'interdiction de discuter la Constitution est incompréhensible, lorsque la révision est formellement établie. Ce sont les discussions extra-parlementaires, dans les meetings, dans les journaux, qui prépareront la révision par le Congrès, qui en démontreront l'utilité et la possibilité.

Ce qu'on a le droit d'interdire, c'est l'emploi de moyens violents. Les adversaires de la Constitution doivent garder, suivant le mot de Dufaure, le calme dans la discussion et la loyauté dans la critique [2].

Peut-être, à ce point de vue, la loi du 29 décembre 1875, est-elle un peu exagérée. Rigoureusement interprétée, elle permettrait de punir les discussions un peu vives portant sur tel ou tel principe de la Constitution.

Ce n'est pas en faisant le silence autour des constitutions et

[1] Voir *infrà*, ch. VIII, v. 2.

[2] Dufaure : *Circulaire aux procureurs généraux*, 7 janvier 1876.

des lois qu'on les rend durables. L'assentiment national n'est certain que s'il demeure libre. Il ne l'est pas, ou ne le paraît pas, si les discussions sont interdites ou simplement rendues trop difficiles.

CHAPITRE IV.

POUVOIRS CONSTITUÉS.

Combien y a-t-il de pouvoirs constitués? Si, pour répondre à cette question, nous ouvrons les ouvrages anciens ou modernes, si nous consultons les jurisconsultes contemporains, nous serons étonnés de la diversité des réponses.

Avant de les examiner, et pour mieux en faire la critique, essayons de mettre un peu de clarté dans les idées et de netteté dans les mots.

Dans toute société, même la plus sauvage, nous trouvons des liens de subordination et une hiérarchie tout au moins rudimentaire dans le commandement. Il y a des sujets et des maîtres, des gouvernés et des gouvernants.

Si nous analysons ce fait universel, nous trouvons : le droit de commander, — le commandement, — le commandant.

En d'autres termes, il y a le *pouvoir* de dominer, — l'*ordre* qui affirme ce pouvoir; les *actes* que l'on accomplit légitimement en vertu de l'autorité possédée sur les citoyens, — enfin un ou plusieurs hommes, égaux ou subordonnés, qui exercent cette autorité, qui ordonnent ces actes, qui sont les *organes* de ce pouvoir.

Ainsi compris, le *pouvoir* est évidemment unique. Le droit de commander efficacement, le droit uni à la force et se traduisant par des ordres exécutoires constitue une idée simple et indivisible. Un individu a ou n'a pas le droit de commander. Donc tout ce qui a été dit sur l'unité nécessaire du pouvoir est, en ce sens, parfaitement exact.

Ce pouvoir s'exerce dans des hypothèses distinctes et s'affirme, dans chacune, par une série d'actes analogues. En continuant l'analyse, nous trouverons que chaque série d'actes se distingue des autres par sa nature, par la procédure employée, par les qualités nécessaires chez l'individu ou le corps investi du droit de commander.

Nous arrivons ainsi à distinguer, dans le pouvoir unique, des *fonctions* bien différentes quant à leur objet.

Si nous observons les constitutions des peuples, si nous lisons les écrivains qui se sont occupés de politique, qui ont étudié l'organisme de la société, nous trouvons, dans toutes les constitutions et chez tous les écrivains, *le pouvoir,* les *fonctions* du pouvoir, les *organes* du pouvoir, qui remplissent ces fonctions.

L'accord ne va pas plus loin. Les uns confient à un seul individu ou à un seul corps toutes les *fonctions*. Les autres partagent la même fonction entre plusieurs *organes*. D'autres enfin séparent absolument les fonctions et créent un *organe distinct* pour chacune d'elles. Donc, un seul organe pour toutes les fonctions, — plus d'organes que de fonctions, — autant d'organes que de fonctions : tels sont les trois types constitutionnels que nous pouvons distinguer et que nous aurons à apprécier.

Dans le langage habituel de la politique on a appelé *pouvoirs* les *organes* chargés de remplir les diverses *fonctions* que l'expérience ou la métaphysique avait fait distinguer. On n'a pas vu que les *organes* possèdent le pouvoir, le droit de commander à la société, mais ne sont pas le pouvoir, pas plus que le propriétaire ne se confond avec la propriété.

Cette extension abusive du mot *pouvoir* a eu et a encore assez d'inconvénients. Elle a occasionné des discussions sans fin sur l'*unité du pouvoir* et la *séparation des pouvoirs,* le premier de ces principes paraissant être la négation du second, tandis qu'ils se concilient très aisément.

Les *organes* recevant le nom même de la fonction qu'ils remplissent, on a cru volontiers que chaque organe avait le

monopole de sa fonction, ce qui a conduit au dangereux principe de la séparation absolue des pouvoirs.

Ces explications données, nous n'essaierons pas de supprimer l'expression *pouvoirs :* il aura suffi de la rectifier en l'expliquant. Bien qu'il fût plus exact et plus clair de dire, par exemple, que le Parlement est, non pas le *pouvoir législatif,* mais l'*organe de la fonction législative*, ayant le pouvoir de commander à tous les citoyens, nous continuerons à employer la terminologie courante, en tâchant d'éviter les erreurs auxquelles elle expose. Un terme mauvais, mais connu, est souvent préférable à un terme meilleur dont on n'a pas l'habitude.

Cela dit, et avant de parler du principe de la séparation des pouvoirs, il nous faut répondre à la question déjà posée : combien y a-t-il de *pouvoirs?* ou, si l'on veut, combien de *fonctions* convient-il de distinguer dans le *pouvoir social?*

La doctrine la plus répandue est celle qui distingue trois pouvoirs : législatif, exécutif, judiciaire.

Comme ces trois fonctions se trouvent nécessairement dans toute société, il nous serait facile de montrer que la distinction des trois pouvoirs a été faite, plus ou moins nettement par Aristote, saint Thomas, Bodin et Locke avant Montesquieu, qui en est habituellement déclaré l'auteur [1].

Le motif qui a poussé Montesquieu à distinguer ces trois pouvoirs, c'est la nécessité de les confier à des organes distincts, afin d'éviter le despotisme. Il s'est borné à constater un fait : l'existence de ces trois séries d'actes et à dire qu'elles doivent être accomplies par des autorités bien différentes et entièrement séparées. Montesquieu s'occupe beaucoup plus des organes que des fonctions, et, à la différence d'Aristote, il ne se borne pas à étudier les organes tels qu'ils existent : il s'inspire de l'Angleterre pour dire comment ils doivent être constitués afin d'assurer un gouvernement libre [2].

D'autres, après Montesquieu, ont étudié les fonctions en

[1] Voir notre *Essai sur la séparation des pouvoirs*. Introduction, 17, s. et *passim*.

[2] Montesquieu : *Esprit des lois*, XI, 6, etc. — Cpr. Saint Girons : *l. c.*, 95, s.

elles-mêmes et essayé de démontrer philosophiquement qu'il n'y en a que trois.

Kant les ramène aux trois propositions d'un syllogisme pratique : la majeure, qui contient la *loi* d'une volonté; la mineure, l'*ordre* de se conduire d'après la loi; enfin, la conclusion, la *sentence,* qui décide ce qui est le droit dans un cas déterminé. Le législatif est irrépréhensible; l'exécutif, irrésistible; le judiciaire, sans appel[1].

Bluntschli voit dans cette classification « une étrange idée » et il en propose une qui ne nous paraît pas moins étrange, bien qu'elle ait été adoptée par plusieurs publicistes. Fidèle à sa théorie physiologique de l'État, il voit dans les pouvoirs un organe créé en vue d'une fonction spéciale, qui, avec les autres fonctions, concourt à produire la vie sociale, comme la tête, les yeux, les bras, les jambes, etc., sont nécessaires pour la vie de l'individu.

Bluntschli distingue d'abord le pouvoir législatif, qui domine tous les autres pouvoirs, puis le pouvoir exécutif, qui se subdivise en pouvoir représentatif, gouvernement et administration, le pouvoir judiciaire, et enfin deux groupes qui comprennent le soin des éléments civilisateurs et des intérêts matériels, la culture publique et les finances[2].

Cette théorie organique de l'État nous paraît à la fois dangereuse et arbitraire, ainsi que nous aurons l'occasion de l'établir en combattant la doctrine de la séparation absolue des pouvoirs. La classification de Bluntschli conduit à des assimilations forcées. La société, qui est l'union des individus, n'a pas d'autre vie que celle des individus. C'est par eux et pour eux qu'elle existe. En faire un être vivant d'une sorte de vie propre supérieure en puissance et en durée à celle de l'individu, c'est fournir des arguments trop faciles au socialisme d'État.

[1] Kant : *Principes métaphysiques du droit.* 2e p., sect. 1, §§ 65 et 68, p. 175, s. — Cpr. Stahl : *Philosophie du droit.* Science de l'État, 2e p., ch. V, § 53, s. — Cherbuliez : *Théories des garanties constitutionnelles*, t. I, 23, s.

[2] Bluntschli : *Théorie générale de l'État* : VII, ch. VII, 444, s. *Droit public*, liv. II à VII, 23, s. — Cpr. Rozy : *Des divisions du pouvoir*, 13, s.

D'autres écrivains ont poussé plus loin que Bluntschli l'analyse des fonctions politiques du pouvoir.

La Constitution de 1791 avait admis un pouvoir administratif. Clermont-Tonnerre avait inutilement proposé un pouvoir royal, dont Benjamin Constant fit le pouvoir modérateur, qu'il distingua du pouvoir ministériel ou exécutif, et que nous retrouvons dans les constitutions du Portugal et du Brésil.

En sus de trois pouvoirs ordinaires, beaucoup admettent un pouvoir électoral, un pouvoir conservateur, un pouvoir militaire, un pouvoir national, un pouvoir provincial, un pouvoir communal [1].

Bentham distinguait sept pouvoirs : sur les personnes (punir) — sur les choses (réquisitions) — sur les choses publiques — sur les individus (bourreau) — sur les personnes prises comme classes — pouvoir de spécification (classer et hiérarchiser les personnes et les choses) — pouvoir attractif (récompenser) [2].

Romagnosi en distinguait huit : *determinante* (législation) — *operante* (administration) — *moderatore* (réprimer les abus de pouvoir) — *postulante* (protectorat politique et civil) — *giudicante* (procédure et jugement) — *costringente* (armée) — *certificante* (authenticité donnée aux actes) — *predominante* (opinion publique) [3].

Nous pourrions multiplier indéfiniment ces citations et, si nous voulions pousser un peu loin l'analyse des fonctions politiques, nous serions obligés d'admettre autant de pouvoirs

[1] Voir d'Arretin et de Rotteck : *Droit public de la monarchie constitutionnelle*, Thémis X, 410, s. (1830). — Tissot : *Principes du droit public*, 107. — Giron : *Droit administratif de la Belgique*, t. I, 35, s.

[2] Bentham et Dumont : *Traités de législation*, t. III, ch. xx, 341, s.

[3] Romagnosi : *Scienza delle Costituzioni*, 1re p., ch. VIII, § 41, s.

Palma (*Corso di Diritto costituzionale*, t. I, ch. VI, 169) distingue les pouvoirs : électoral — représentatif (Ch. des députés) — modérateur (Sénat) — ministériel (gouvernement et administration) — judiciaire — royal (pour unifier l'action des autres pouvoirs). — Dubs (*Droit public de la confédération suisse*, t. I, 86, s.) observe que la division habituelle en trois pouvoirs ne fait aucune place à la souveraineté. Il observe aussi que les Grecs ont eu un pouvoir *inspecteur* (éphorat à Sparte) et que les Romains ont connu deux pouvoirs particuliers : la *censure* et la *dictature*.

que de ministères et même que de chefs de bureaux dans les ministères et dans les préfectures.

Une division plus simple, que nous avons déjà suivie dans notre *Essai sur la séparation des pouvoirs* [1], et qui nous paraît à la fois juste et commode, est celle qui, après avoir mis hors rang le pouvoir coustituant, ne distingue que deux pouvoirs constitués : législatif et exécutif.

Le pouvoir législatif est celui qui, en demeurant fidèle à la Constitution, a le devoir de rechercher ce qui est juste et utile à la nation et le droit de faire des *lois,* c'est-à-dire des ordres qui s'imposent à toute la société, aux gouvernants comme aux gouvernés.

Le pouvoir exécutif a le devoir de comprendre, d'appliquer la loi, et, par des actes généraux ou individuels, le droit de forcer les citoyens à obéir aux ordres constitutionnels du pouvoir législatif et aux ordres légaux du pouvoir exécutif.

Remarquons bien que ces deux pouvoirs, ainsi définis, épuisent la série des fonctions possibles dans l'État. Tout sera loi ou application de la loi. Tous les fonctionnaires publics concourront à découvrir, à proclamer et à sanctionner efficacement la justice éternelle ou l'utilité sociale, qui varie suivant les temps et les circonstances.

Quand on parle des fonctions du pouvoir social, il nous semble impossible d'en trouver qui ne rentrent pas dans le pouvoir législatif ou dans le pouvoir exécutif. Les pouvoirs, si nombreux, si variés, que l'on a distingués constituent des attributions de ces deux pouvoirs primaires ou des hypothèses pour l'exercice de leur activité, ou enfin des buts légitimes à poursuivre. Si l'on ne s'arrête pas à ces deux pouvoirs — législatif et exécutif — et si on veut pousser l'analyse plus loin, alors, comme nous l'avons vu, il n'y a pas de raison pour s'arrêter. La classification la plus nombreuse sera la meilleure, sans pouvoir se dire complète. La *Notitia dignitatum* du Bas-Empire, l'*Almanach royal* ou *national* sont les seuls

[1] Voir p. 135, s. et *passim*.

livres où l'on puisse trouver une énumération et une classification sérieuses des fonctions du pouvoir social. Et encore ces documents ne donnent-ils que les fonctions actuellement remplies, non celles qui devraient l'être et qui le seront tôt ou tard.

Mais, et l'observation est importante, la division en deux pouvoirs, qui n'est pas interdite par le principe de l'unité du pouvoir, n'interdit pas, à son tour, l'attribution de tout ou partie de la fonction législative ou de la fonction exécutive à des organes distincts, indépendants les uns des autres, qui tantôt auront besoin de s'accorder pour agir, tantôt, au contraire, devront être autonomes dans leur activité.

Et, pour prendre tout de suite un exemple qui fasse bien comprendre la différence qu'il y a entre la question des *fonctions* ou des pouvoirs et la question des *organes* ou des corps et magistrats qui exercent les pouvoirs, il suffit d'observer l'Angleterre. Le pouvoir constituant et le pouvoir législatif sont exercés par la reine, la Chambre des lords et la Chambre des communes. Le pouvoir exécutif appartient nominalement à la reine, et, en réalité, au Cabinet. L'autorité judiciaire a été séparée du pouvoir exécutif et confiée à des magistrats inamovibles, nommés par la reine.

Si nous allons en Amérique, nous voyons les deux Chambres exercer seules le pouvoir législatif, le Président remplir seul la fonction exécutive, le Président et le Sénat nommer les fonctionnaires et notamment les juges. Ceux-ci, inamovibles, ont le droit de juger à la fois les actes du Congrès, s'ils sont inconstitutionnels, et les actes du Président, s'ils sont illégaux.

Si nous revenons en France, nous trouvons le pouvoir constituant, exercé, en toute liberté, par l'Assemblée nationale qui est la réunion de tous les représentants, provoquée par des délibérations séparées de chaque Chambre, — le pouvoir législatif, exercé par les deux Chambres, votant séparément, et par le Président et ses ministres, — le pouvoir exécutif, exercé comme en Angleterre, de telle manière que le Parle-

ment exerce sur ce pouvoir une constante influence, — l'autorité judiciaire, exercée par des magistrats dont l'inamovibilité a été temporairement suspendue, et qui sont nommés, en toute liberté, par le Président ou plutôt par le Cabinet.

On le voit, la distinction des pouvoirs ne préjuge en rien le choix et la manière d'être des organes qui les exerceront. Dire, par suite, que l'autorité judiciaire est simplement une branche du pouvoir exécutif, ce n'est nullement préjuger la question de régime interne de cette autorité. Le juge nous paraît être, grâce aux lois civiles et pénales, l'un des agents les plus actifs de l'exécution des volontés, des ordres, du pouvoir législatif. Cela ne veut pas dire que le juge doive être, pour sa nomination, son avancement, sa révocation et surtout pour ses actes, sous la dépendance du Président ou du Roi, même appelé, à tort, Chef du pouvoir exécutif. Expression inexacte, qui devrait être remplacée par « Chef du Gouvernement et de l'Administration », mais qui ne saurait fournir un argument contre la doctrine de la justice, branche du pouvoir exécutif. Ce n'est donc pas une erreur de ne distinguer, quand il s'agit des fonctions politiques, que deux pouvoirs : législatif — exécutif.

De tous les pouvoirs que nous avons énumérés d'après les auteurs, nous ne croyons pas qu'il y en ait un seul qui échappe à la fonction législative ou à la fonction exécutive.

Nous aurons d'ailleurs à mieux préciser et à justifier plus longuement cette classification, lorsque nous déterminerons la nature de ces deux pouvoirs et de l'autorité judiciaire. Nous montrerons alors que cette dernière est bien véritablement exécutive.

CHAPITRE V.

SÉPARATION DES POUVOIRS.

L'autocrate est un organe individuel donné aux deux pouvoirs législatif et exécutif.

La Convention de 1793 nous donne l'exemple d'un organe collectif pour ces mêmes pouvoirs.

Cette confusion des deux fonctions dans les mêmes mains est extrêmement dangereuse, ainsi que l'a démontré, le premier, et d'une façon décisive, l'immortel auteur de l'*Esprit des lois*.

« Tout homme qui a du pouvoir, écrivait Monstequieu, est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites... Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.

« Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrats la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.

« Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur.

« Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps

des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait ces trois pouvoirs[1]. »

Le principe de la séparation des pouvoirs est ainsi admirablement posé et justifié. Nul n'a mieux que Montesquieu expliqué la puissante garantie que la division des fonctions législative, gouvernementale, administrative et judiciaire donne à la liberté politique et à la liberté civile.

Malheureusement Montesquieu a eu tort de confier une partie du pouvoir législatif, ou plutôt le pouvoir modérateur, à un corps de nobles héréditaires, ce qui n'était guère pratique, et de donner l'autorité judiciaire à des jurés, en oubliant les juges qui ont une si grande place en Angleterre. C'était ressusciter l'*Agora.*

Montesquieu a surtout complétement méconnu la constitution anglaise, en se prononçant pour la séparation absolue des pouvoirs[2].

Au moment où écrivait Montesquieu l'Angleterre était, depuis plus d'un demi-siècle, en possession du gouvernement de cabinet, qui, au lieu d'isoler le pouvoir législatif et exécutif, les unit, pour les faire collaborer, pour établir entre eux une constante harmonie. Les organes de ces pouvoirs et leurs attributions sont bien distincts, mais il y a une influence réciproque, une coordination d'activités, nécessaires à la bonne gestion des affaires publiques.

Au lieu de donner l'exacte formule de ce régime parlementaire, Montesquieu isole le monarque du corps des représentants et le condamne à se heurter sans cesse, sans avoir les moyens pratiques de se concerter, d'agir l'un sur l'autre, et, en cas de conflit, de trouver une solution pacifique et nationale, qui s'impose souverainement au pouvoir condamné par l'opinion publique.

Montesquieu s'était bien douté du danger de son système. Parlant du corps des nobles, du corps des représentants et

[1] *Esprit des lois*, XI, 4 et 6.
[2] Voir Saint Girons : *l. c.*, 94, s.

du pouvoir exécutif il disait : « Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction. Mais, comme par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert[1]. »

Ceci est une sorte de métaphore comme Montesquieu sait en trouver pour se tirer d'embarras. Mais ce qui est certain, c'est que le gouvernement rêvé par lui est efficace pour empêcher d'agir, non pour agir de concert. Les deux corps délibérants s'enchaînent réciproquement, ils sont enchaînés par le *veto* du pouvoir exécutif, qui est dominé et maîtrisé par le pouvoir législatif. L'isolement des pouvoirs les conduit fatalement à l'immobilité, s'ils restent fidèles à la constitution, ou bien au coup d'État royal ou parlementaire, s'ils veulent sortir d'une situation sans issue.

C'est à Montesquieu, et non à Rousseau, qui, partisan du gouvernement direct, établit seulement la division du travail entre le peuple et le gouvernement[2], que la Constituante a emprunté le principe de la séparation des pouvoirs. Elle a admis, comme lui, non pas l'indépendance des pouvoirs dans leur mode d'organisation, mais leur séparation dans l'activité politique. Les trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ont d'ailleurs été mal organisés. Le roi a eu des honneurs et de vains titres. Les tribunaux, affaiblis et avilis, ont rendu une justice précaire et vénale. L'Assemblée a eu toute la réalité du pouvoir, sans être guidée par l'expérience et maîtrisée par la responsabilité.

« Toute société, disait la Déclaration des droits de l'homme, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution. »

Cet article est la condamnation de l'œuvre de la Constituante. Cette Assemblée n'a su, ni garantir les droits des citoyens, ni organiser la séparation des pouvoirs. Théoriquement, elle a établi, comme les Américains, la formule de la séparation ab-

[1] *L. c.*, XI, 6.
[2] Saint Girons : *l. c.*, 118, s.

solue : elle est donc restée, en apparence, fidèle à l'erreur de Montesquieu, sans adopter quelques-unes de ses idées qui, dans la pratique, en auraient peut-être diminué les inconvénients. Au fond, la Constituante n'a même pas organisé la séparation absolue des pouvoirs : elle n'a laissé subsister qu'une seule autorité, la sienne. L'Assemblée a possédé, dès l'origine, la réalité de l'omnipotence.

La France, de 1789 à 1814, est la meilleure preuve que l'on puisse donner, d'abord du despotisme qui résulte nécessairement de la confusion des pouvoirs, puis des dangers que fait courir au gouvernement libre la séparation absolue du législatif et de l'exécutif.

Si le principe très vrai de l'unité du pouvoir conduit à l'unité d'organe, Roi ou Assemblée, c'est l'organisation de l'absolutisme. Si, en créant plusieurs pouvoirs, afin de donner des garanties à la liberté, on ne comprend pas que l'union des pouvoirs dans l'activité est la conséquence assez logique de l'unité du pouvoir, il y aura, entre les diverses autorités, des luttes, des conflits, des empiétements réciproques, un duel à mort qui aboutira à la confusion des pouvoirs au profit du plus hardi des combattants.

Ce sont là des vérités d'expérience que nous aurons plus d'une fois l'occasion de justifier et d'invoquer.

Il nous suffira de prouver ici l'excellence, la nécessité du principe de la séparation des pouvoirs, tel qu'il est mis en pratique en Angleterre, tel que nous l'avons appliqué de 1814 à 1848 et depuis 1875, mais non tel qu'il était organisé par Montesquieu et par la Constituante.

La vraie formule de la séparation des pouvoirs affirme la nécessité de rendre les pouvoirs législatif et exécutif indépendants dans leur existence, unis dans une action commune pour la gestion des affaires publiques.

« Pour que les pouvoirs soient à jamais divisés, il ne faut pas qu'ils soient entièrement séparés [1]. »

[1] Mounier : *Discours sur le projet de Constitution*, 31 août 1789.

Ce mot de Mounier donnait la formule du gouvernement libre tel qu'il était pratiqué par les Anglais.

Les pouvoirs doivent être indépendants l'un de l'autre, à l'abri d'attaques et d'empiétements réciproques. Leur titre d'existence, l'étendue de leurs attributions doivent être à l'abri de leurs atteintes. Si l'un des deux pouvoirs peut détruire l'autre, ou simplement déterminer les limites du domaine voisin, si même, par son organisation et le jeu des influences politiques, un pouvoir ne fait que ce que l'autre désire, serviteur au lieu d'être un égal, la dictature existe, unique ou collective suivant les cas. Les deux pouvoirs ne seront libres que s'ils sont égaux sous un commun maître, la Constitution.

Mais pourvu qu'ils soient libres et égaux, les pouvoirs doivent demeurer unis et exercer de concert ce droit de commander qu'ils possèdent dans l'intérêt national. Si la loi fondamentale du pays ne force pas les pouvoirs à s'entendre, à se [illegible], à s'aider, en un mot à collaborer, la législation le gouvernement et l'administration deviendront nécessairement [illegible] parce qu'ils seront incomplets.

Les divers organes des deux pouvoirs représentent des tendances diverses, expriment des influences différentes : ils ont [illegible] de les combiner, de les fondre pour assurer un gouvernement [illegible]. [illegible] des pouvoirs publics est [illegible] pour [illegible] politique, pour mettre [illegible] le maximum de justice [illegible] est capable.

[illegible] des pouvoirs [illegible] l'harmonie, et, [illegible] les moyens pratiques [illegible] ne fait pas du [illegible] moyen [illegible] de terminer les crises politiques.

[illegible] absolue conduit rapidement à la confusion [illegible]

[illegible] pouvoirs est le seul moyen [illegible] du pouvoir social. L'in-[illegible] [illegible], à le créer entre

eux une émulation et une coordination d'activités, qui assurent au pays le gouvernement libre.

Si donc nous maintenons la formule classique « séparation des pouvoirs, » il est bien entendu que le mot *séparation* est inexact et qu'il vaudrait mieux employer le mot *division du pouvoir,* ou mieux encore *division des fonctions du pouvoir.*

Le pouvoir demeure unique et n'est pas segmenté en tronçons absolument séparés. Les divers *organes* qui se partagent chacun des pouvoirs doivent demeurer distincts, afin que le pays évite la dictature; ils doivent agir de concert, être unis, pour l'accomplissement de leurs fonctions, afin que le pays échappe aux violences révolutionnaires, qui retardent toujours l'avénement de la liberté.

Le principe de la séparation des pouvoirs, entendu dans le sens que nous venons de lui donner, est d'une application générale, pourvu que nous tenions compte des modifications résultant des circonstances et surtout de la nature des fonctions.

Toutes les autorités, tous les dépositaires du pouvoir social ont besoin, pour bien remplir leurs fonctions, d'être indépendants les uns des autres, et, en même temps, d'agir de concert. Ils n'existent pas pour lutter, pour se faire une guerre incessante. Quoi qu'on en ait dit, la liberté ne naît pas du conflit des autorités publiques. La liberté, la jouissance paisible des droits légitimes, des prérogatives nécessaires au plein développement individuel, a besoin au contraire de l'union, de l'harmonie des pouvoirs.

« *Quidquid delirant reges, plectuntur Achivi,* »

disait avec raison le poète. Les luttes politiques sont aussi mauvaises que les guerres militaires. C'est toujours la masse des citoyens qui souffre des conflits entre pouvoirs. Ces conflits se traduisent presque toujours par des abus d'autorité, par des empiétements réciproques, dont les gouvernés font tous les frais.

Pourvu qu'ils restent nationaux, l'harmonie des pouvoirs

est donc un bonheur public. Elle n'est possible que si les pouvoirs sont à la fois distincts et unis. Distincts non-seulement quant à la fonction mais quant aux organes qui les remplissent. Unis, parce qu'ils coopèrent à la même œuvre nationale, parce que leur désintéressement, leur expérience, leurs talents, leur patriotisme, doivent se fondre pour se fortifier et acquérir leur pleine efficacité.

En un mot, chaque pouvoir, ou mieux les divers organes de chaque fonction du pouvoir, doivent être maîtres chez eux et conseillers influents chez les autres.

La nature des fonctions à remplir fera augmenter l'indépendance ou l'union des pouvoirs.

Entre le Parlement et le chef de l'État, grâce aux progrès du régime parlementaire, affirmés par le rôle de plus en plus prépondérant du Cabinet, l'union est arrivée à dépasser l'indépendance et quelquefois à la compromettre.

Entre les tribunaux, d'un côté, et le Parlement, le chef de l'État, les ministres, de l'autre, l'indépendance, devenue de plus en plus grande, a effacé tout rapport d'influence. Là, le progrès de la liberté civile s'est affirmé par la séparation de plus en plus absolue. On a reconnu que, pour être impartiale, l'autorité judiciaire avait besoin d'être complétement soustraite à toute influence du Parlement, du chef de l'État, des ministres et de leurs agents. Les procédés employés dans ce but n'ont pas toujours été heureux, mais le but ostensiblement, sinon réellement poursuivi, était toujours de donner à l'autorité judiciaire une plus grande autonomie. On voulait qu'elle dominât tous les pouvoirs et tous les individus, qu'elle échappât à toutes les influences et qu'elle eût uniquement la souveraine impartialité qui naît de la pleine indépendance unie à une grande science juridique.

Le principe de la séparation des pouvoirs n'est donc pas une de ces règles mathématiques, qui produisent partout les mêmes conséquences. Il ressemble à tous les principes étudiés dans les sciences morales et politiques. Il varie suivant le temps et les circonstances : de là, ces multiples constitutions

dont la plupart ont eu leur raison d'être. Il varie aussi suivant la nature mieux connue des fonctions : de là, cette séparation graduelle de la justice et du pouvoir royal ou parlementaire, de là l'inamovibilité, les modes particuliers de nomination, et ces larges attributions, qui ont concouru à assurer une magistrature éclairée, impartiale et jouissant d'un immense prestige. L'exemple de l'Angleterre et des État-Unis nous donnera sur ce point d'utiles enseignements.

Les explications que nous venons de donner rendent facile la réfutation des arguments invoqués contre la séparation des pouvoirs.

On a surtout invoqué l'unité du pouvoir.

« Il n'y a en *droit* qu'une puissance, écrivait Destutt de Tracy, la volonté nationale; et en fait, il n'y en a pas d'autre que l'homme ou le corps chargé des fonctions exécutives, lequel disposant nécessairement de l'armée et des troupes, a en main toute la force physique. Montesquieu ne nie pas cela, mais il n'y songe pas. Il ne voit que ses trois prétendus pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire..., sans faire du tout entrer en ligne de compte la puissance nationale[1]. »

Après avoir cité le mot de Montesquieu : « le pouvoir est la volonté générale de l'État, » Bonald ajoutait : « L'État n'a qu'une volonté, celle de sa conservation; donc l'État n'a qu'un pouvoir; » et ailleurs : « La première condition du pouvoir est d'être *un;* et le pouvoir n'est entre les hommes un si grand sujet de division, que parce qu'il ne peut pas être un objet de partage[2]. »

Nous savons combien ces objections sont peu décisives. Oui,

[1] Tracy : *Commentaire* sur l'Esprit des lois, liv. XI, ch. I, 137. — Cpr. en ce sens Bentham : *Traité des sophismes politiques*, t. II, ch. VI, 344. — D'Arretin et de Rotteck : *Droit public de la monarchie constitutionnelle*, Thémis, X, 420, s.

[2] De Bonald : *Théorie du pouvoir politique et religieux*, liv. VI, ch. III, t. I, 113; *Démonstration philosophique constitutive du principe de la société*, ch. VII, t. VI, 155. — En ce sens : Raboisson : *Du pouvoir*, 2e p., ch. IV, 206, s. — Montlosier : *De la monarchie française depuis la deuxième Restauration*, 2e p., ch. XX, 326, s. — Saint-Roman : *Réfutation de la doctrine de Montesquieu sur la balance des pouvoirs*, ch. IX et X, 33, s. — Ribert : *Esprit de la Constitution de 1875*, 85, s.

le pouvoir est unique, s'il signifie le droit de commander. Mais la distinction, la division des pouvoirs est nécessaire, parce que le droit de commander doit s'exercer dans des hypothèses habituellement distinctes, se traduire en ordres différents : ordres législatifs, ordres gouvernementaux, ordres administratifs, ordres judiciaires. Or, l'expérience a démontré que ces divers ordres devaient être préparés et donnés par des autorités différentes, que ces fonctions appelaient des organes distincts.

Ainsi le principe philosophique de l'unité du pouvoir demeure respecté par le principe utilitaire de la division des fonctions.

Si, au contraire, on admet que ces deux principes sont inconciliables, le pouvoir sera unique seulement avec la Convention ou avec Napoléon, avec la dictature collective ou individuelle. L'unité du pouvoir ainsi mal comprise deviendra la base inébranlable de l'absolutisme, la négation du régime parlementaire et de toutes ces garanties constitutionnelles que les peuples ont eu, paraît-il, le tort de désirer passionnément.

Trop souvent il en a été ainsi et le métaphysicien est devenu, au moyen-âge, comme au XVIII[e] siècle, le serviteur, le préparateur du despotisme.

La doctrine de l'unité du pouvoir ou de la souveraineté ainsi comprise est un trop ferme appui de l'omnipotence parlementaire, pour ne pas avoir été soutenue par les conventionnels, comme d'ailleurs par tous ceux qui, de près ou de loin, et dans tous les camps, depuis Rousseau jusqu'à Bonald, en passant par Condorcet, Destutt de Tracy, Siéyès et Turgot, se sont inspirés de la métaphysique politique qui caractérise le XVIII[e] siècle, après avoir distingué les légistes.

« Quant à la formation du gouvernement, disait Anacharsis Clootz, il n'y a pas un seul Français qui ne rejetât pas avec indignation le système américain... Il n'y a, à proprement parler, qu'un seul pouvoir celui du souverain. »

« Quant à l'équilibre du pouvoir, disait Robespierre, nous

avons pu être les dupes de ce système dans un temps où la mode semblait exiger cet hommage à nos voisins... Mais cet équilibre ne peut être qu'une chimère ou qu'un fléau[1]. »

« Le conseil exécutif ne doit pas être considéré comme un véritable pouvoir, disait Condorcet. Il ne doit pas vouloir... Il est la main avec laquelle les législateurs agissent, l'œil avec lequel ils observent les détails de l'exécution de leurs décrets[2]. » Et ailleurs : « Les Constitutions fondées sur l'équilibre des pouvoirs supposent l'existence de deux partis, et un des premiers besoins de la République française et de n'en connaître aucun[3]. »

Ces fausses doctrines, qui font de la souveraineté un instrument d'oppression et qui donnent au despotisme populaire une sorte de droit divin, ont reçu des événements la réfutation la plus complète et, hélas! la plus sanglante et la plus honteuse : elle s'est appelée la Terreur et puis le Directoire.

Avec quel plaisir on écoute, après toutes ces déclamations métaphysiques, les paroles pleines d'un merveilleux bon sens, que Washington adressait à ses compatriotes : « Il suffit, disait-il, de savoir combien l'amour du pouvoir et le penchant à en abuser sont naturels au cœur de l'homme, pour sentir ces vérités : de là vient la nécessité de balancer les pouvoirs publics par leur division et leur partage entre plusieurs dépositaires, qui défendent cette propriété publique des invasions les uns des autres. L'expérience des temps passés et modernes nous fournit des exemples de l'excellence de ce système; nous en avons quelques preuves dans notre pays et d'autres sous

[1] Clootz, Robespierre, séance 10 mai 1793.

[2] Condorcet : *Rapport sur la Constitution de* 1793.

D'autres ont dit le contraire, en prétendant que le pouvoir exécutif est le seul pouvoir, parce que seul il est actif, tandis que le pouvoir législatif se contente d'avoir des volontés, souvent impuissantes. Voir : d'Arretin : *l. c.*, 421. — Cherbuliez : *Théorie des garanties constitutionnelles*, t. I, 27. — Cpr. le passage cité plus haut, de D. de Tracy.

[3] Condorcet, cité par Prévost-Paradol : *Essais*, I, 185 (Nos Constitutions depuis 1789).

nos yeux. Il n'est pas moins nécessaire de soutenir les pouvoirs que de les instituer[1]. »

Voilà la vérité. La séparation des pouvoirs n'a pas d'autre but que d'empêcher l'omnipotence d'un individu ou d'une assemblée, que de limiter l'un par l'autre les organes des diverses fonctions du pouvoir unique.

« L'art de la politique, disait Guizot, le secret de la liberté est donc de donner des égaux à tout pouvoir auquel on ne peut donner des supérieurs. C'est là le principe qui doit présider à l'organisation du pouvoir central : car, à ce prix seulement, on peut prévenir l'établissement du despotisme au centre de l'État[2]. »

Et cette égalité des pouvoirs ne conduit, ni à l'immobilité dans l'équilibre, ni à des conflits pour obtenir l'activité et rompre le *statu quo*. Chaque pouvoir a son domaine propre, seulement il subit des influences voisines qui, en se coalisant, ont presque toujours assez de force pour devenir décisives. La prépondérance appartient toujours en fait à un pouvoir, ou plutôt à un des organes d'une fonction politique. Ce sera, suivant les siècles ou les pays, le roi, les lords ou les communes, l'empereur ou les députés.

Et si le gouvernement est bien organisé, la prépondérance sera toujours provisoire, et, en quelque sorte, de première instance : l'appel au pays, par des élections, sera toujours possible. Le chef de l'État dissoudra la Chambre, qui, en fait, dans les pays parlementaires, a la prépondérance, et la nation se prononcera en dernier ressort et maintiendra la séparation des pouvoirs en donnant tort à celui qui avait outrepassé ses attributions, violé la justice ou méconnu les véritables intérêts du pays.

La séparation des pouvoirs, l'indépendance des autorités

[1] Adresse d'adieu au peuple des États-Unis (17 sept. 1796), citée par C. de Witt : *Histoire de Washington*, 443. — Cpr. Mounier : *Considérations sur les gouvernements*, 7, s. Ces doctrines furent soutenues à la Constituante par Mirabeau, Clermont-Tonnerre, Malouet, Cazalès, etc.

[2] Guizot : *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, t. II, 18e leçon, 309.

constituent donc de sérieuses garanties de liberté. Sans ce principe, un peuple oscillera de l'anarchie au despotisme, sans jamais pouvoir se reposer longuement dans un gouvernement modéré, bien équilibré, sauvegardant tous les droits, protégeant tous les intérêts. La paix et la prospérité seront un heureux et éphémère accident. La liberté n'est pas certaine avec la séparation des pouvoirs, mais elle n'est possible et durable que grâce à ce principe.

Les constitutions les plus parfaites restent une lettre morte, si la nation qui les possède ne sait pas les animer, en y mettant un bon moteur. Sans leur admirable esprit public, composé de patience et d'énergie, d'amour de la justice et de respect du droit des autres, les Anglais, malgré toute la valeur de leur vieille Constitution, seraient un peuple esclave.

Souvenons-nous que, s'il est important d'avoir des institutions libres, il est encore plus essentiel d'avoir les mœurs de la liberté.

CHAPITRE VI.

FORMES POLITIQUES.

« Le gouvernement le plus conforme à la nature, écrivait Montesquieu, est celui dont la disposition particulière se rapporte mieux à la disposition du peuple pour lequel il est établi.

« La loi, en général, est la raison humaine, en tant qu'elle gouverne tous les peuples de la terre; et les lois politiques et civiles de chaque nation ne doivent être que les cas particuliers où s'applique cette raison humaine.

« Elles doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites, que c'est un très grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre [1]. »

Il est impossible de mieux dire. En quelques lignes, l'illustre auteur de l'*Esprit des lois* résout la question de la forme des gouvernements, ou plutôt il montre l'inanité de toute discussion théorique sur ce point.

Cette vérité pratique, proclamée par Montesquieu, a été répétée, sous toutes les formes, par les hommes positifs, qui ont eu recours à l'expérience et à l'observation, qui ont fait de la science politique vécue et non rêvée.

Les dissertations sur la monarchie, l'aristocratie et la démocratie, sur le gouvernement mixte, sur les régimes nationaux

[1] *Esprit des lois*, I, 3. Cpr. *Lettres persanes*, LXXX.

et spéciaux [1], sont loin, sans doute, d'être inutiles. Nous n'irons pas jusqu'à répéter ces vers traduits de Pope :

> La forme de l'État préoccupe les fous :
> Le mieux administré c'est le meilleur de tous.

Nous serions contredits, en effet, par tous les écrivains qui ont essayé de classer les formes de gouvernement. Aristote, Hippodamus de Milet, Polybe, Cicéron, saint Thomas d'Aquin, Machiavel, Commynes, Bodin, Locke et Montesquieu lui-même n'étaient certes pas des fous, et pourtant ils se sont préoccupés de ces questions.

Toutefois ces questions tiennent beaucoup plus à l'organisation sociale qu'au droit constitutionnel. Il s'agit, en effet, beaucoup moins de l'organisation, des attributions et des rapports des pouvoirs publics que de la part à faire aux diverses influences sociales.

Monarchie, aristocratie, démocratie, aucun de ces types n'est théoriquement bon ou mauvais, qu'on le laisse tout seul, ou qu'on le combine avec les deux autres. Le même type sera bienfaisant ici et malfaisant ailleurs, parce qu'il sera conforme ou contraire aux éléments sociaux, aux traditions, aux habitudes, aux tendances du pays.

Quand on examine de près les dissertations sur les formes politiques, il est facile de s'apercevoir que la préférence, qui semble théorique et philosophique, en faveur d'un type déterminé, est basée sur les besoins vrais ou supposés de la patrie [2].

Il importe sans doute, pour le jeu des divers organes du

[1] Sur cette division voir D. de Tracy : *Commentaire sur l'Esprit des lois*, liv. II, 10, s. — Rossi : *Droit constitutionnel*, 68e leç., t. III, 311. — Heeren : *Caractère des constitutions despotiques*. — Passy : *Des formes de gouvernement*, ch. I, 14, s. — Bluntschli : *La Politique*, liv. VI, 181, s. — Palma : *Corso di diritto costituzionale*, t. I, ch. VII, 195, s. — Serrigny : *Droit public*, t. I, 9, 8, s.

[2] Voir ce que nous disons sur ce point dans l'Introduction historique de notre *Essai sur la séparation des pouvoirs*, passim, et spécialement 13, s.; 25, s.; 79, s.; 92, s.

pouvoir social, surtout pour leur mode de recrutement, leurs rapports et la hiérarchie à établir entre eux, afin de régler la prépondérance, de savoir si le pays a besoin d'une monarchie ou d'une république et, s'il constitue un état aristocratique ou démocratique. Mais ce sont là des questions de pur fait, dont les éléments de solution se diversifient constamment et à l'infini. C'est par là surtout que les constitutions sont mobiles et diverses, parce que les sociétés ne sont jamais semblables entre elles, ni identiques à ce qu'elles étaient autrefois.

Et les institutions qui assurent aux divers éléments sociaux leur influence légitime, doivent être mobiles et souples, afin de ne pas perpétuer un effet devenu sans cause.

En Angleterre, depuis plus d'un siècle, la Chambre des lords a beaucoup moins d'action que la Chambre des communes : « Nous voilà donc les deux plus pauvres diables du royaume, » disait Walpole à son adversaire Pulteney, obligé, lui aussi, de se réfugier dans la pairie.

A quoi cela tient-il? Sans doute à ce fait que la Chambre des communes, est, non pas moins aristocratique, ce qui serait inexact, même depuis les réformes électorales, mais plus ostensiblement représentative, parce qu'elle est élective. Les progrès de la démocratie se traduisent presque toujours par une plus large part donnée à l'élection, et la prépondérance, entre deux Chambres, appartient habituellement à celle qui est élective ou à celle qui est élue par le corps électoral le plus nombreux.

Et toutefois il n'y a pas là un fait constant et irrévocable. La Chambre des lords, peut, sous l'influence des événements, acquérir une prépondérance nouvelle, plus ou moins durable, ou tout au moins devenir l'égale de la Chambre des communes. Disraëli n'a pas cru déchoir, sur la fin de ses jours, en devenant lord Beaconsfield; cela ne l'a pas empêché de rester le chef du ministère tory.

Les modifications sociales, les mœurs politiques nouvelles qui en résultent, les *corsi* et *ricorsi* qui sont naturels à l'hu-

manité, amènent ainsi de perpétuels changements. Certaines institutions, certaines influences que l'on croyait mortes, ressuscitent, lorsque le milieu leur devient favorable, ou mieux lorsque le pays en comprend la nouvelle nécessité. En ce sens, la forme du gouvernement n'est jamais définitive. La meilleure sera toujours celle dont la masse de la nation se déclarera satisfaite.

« Oligarchique, monarchique ou aristocratique, la Constitution, dit M. Taine, n'est qu'une machine, bonne si elle atteint ce but (l'intérêt public), mauvaise si elle ne l'atteint pas, et qui, pour l'atteindre, doit, comme toute machine, varier selon le terrain, les matériaux et les circonstances. La plus savante est illégitime, là où elle dissout l'État. La plus grossière est légitime là où elle maintient l'État. Il n'y en a pas qui soit de droit antérieur, universel et absolu [1]. »

Si l'on met de côté les formes gouvernementales qui, basées sur le despotisme, ou aboutissant à la tyrannie, sont illégitimes, il n'en est pas de supérieure aux autres.

Les uns ont dit que la forme royale serait la meilleure, si la méchanceté des hommes ne la rendait impossible dans toute la pureté de l'absolutisme [2].

Les autres répètent, après Rousseau : « S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes [3]. »

Tous ont tort. Le seul point important, c'est que le gouvernement soit national, c'est-à-dire exercé pour la nation. Tout le reste est une question d'expérience et de bon sens. Quels moyens emploiera-t-on pour donner et maintenir au gouvernement ce caractère national qui fait sa seule légitimité? Cela dépendra du peuple même qu'il s'agit de gouverner. Arrivé à l'état démocratique, ce peuple pourra avoir une influence plus ou moins grande sur la marche des affaires et trouver dans ses

[1] Taine : *La Révolution*, t. I, ch. II, 188.
[2] Voir d'Arretin : *Droit de la monarchie constitutionnelle*, Thémis, X, 420, s. — Grandclaude : *Principes de droit public*, 284, s.
[3] *Contrat social*, III, ch. IV, 87. Cpr. III, ch. X, 106, s.

droits politiques une précieuse garantie pour sa liberté. Les institutions populaires seront utiles et nécessaires, dès qu'elles seront possibles, pas avant.

Ce sont là des questions délicates, et dont la solution s'impose dans les moments critiques. Les hommes d'État, souvent aveugles, ne savent pas toujours accepter les conséquences qui dérivent des transformations sociales. Pour avoir refusé une réforme opportune et juste, ils jettent le pays dans les aventures révolutionnaires.

En 1848, la réforme électorale fut refusée, et le suffrage universel, auquel le pays n'était pas préparé, triompha, en vertu du droit d'émeute.

En Angleterre, Robert Peel et d'autres hommes d'État ont su, au contraire, accomplir à temps les réformes devenues possibles et ils ont fortifié le gouvernement parlementaire.

Les formes du gouvernement libre, c'est-à-dire, dans un pays démocratique, la monarchie et la république parlementaires, peuvent être admises, sans qu'aucun droit soit violé et aucun intérêt méconnu. Cela dépendra du milieu où elles existeront, du tempérament et des traditions du peuple qui les adoptera. Pour aucune il ne faut poser la question de justice. Pour aucune, on ne doit invoquer une sorte de droit divin, car Dieu a laissé les hommes parfaitement libres de régler cette question purement humaine de la forme du gouvernement.

« Je respecte, dans chaque peuple, disait Bossuet, le gouvernement que l'usage a consacré, et que l'expérience a fait trouver meilleur. »

« Il paraît, dans l'antiquité, d'autres formes de gouvernement, sur lesquelles Dieu n'a rien prescrit au genre humain : en sorte que chaque peuple doit suivre, comme un ordre divin, le gouvernement établi dans son pays [1]. »

[1] Bossuet : v° *Avertissement aux protestants*, ch. XLVIII, 328 ; *Politique tirée de l'Écriture sainte*, liv. II, conclus., 364 ; aj. liv. II, art. 2, 6e propos., 356 ; — Cpr. de Falloux : *Discours et mélanges politiques*, t. II, 131. — De Metz-Noblat : *L'Église et l'État*, 11.

La question de forme est donc arbitraire et contingente. Un peuple sera sage s'il conserve celle que les siècles lui ont donnée, en comblant les lacunes et corrigeant les erreurs, en l'améliorant, au lieu de l'abandonner.

Il est toujours dangereux de divorcer avec des institutions qui ont été lentement créées par les générations, qui résultent de l'histoire d'un peuple, et non des rêveries d'un métaphysicien.

Si l'expérience démontre que la forme actuelle est défectueuse, qu'elle méconnaît des influences légitimes, favorise des injustices, crée des divisions et constitue un obstacle au développement national, il n'est pas de droit supérieur qui puisse condamner un peuple à la monarchie ou à la république.

« S'il plaisait à la majorité de la nation, écrivait, en 1873, M. Alfred Naquet, de détruire la République, il n'est pas douteux que son vote fût nul devant le droit et la conscience[1] ».

Ce sont là des doctrines révolutionnaires, qui exposent un pays à toutes les aventures naissant du fétichisme politique. Les formes politiques sont des moyens et non des buts : c'est une dangereuse opinion celle qui sacrifie la patrie, et non pas seulement les colonies, à un principe.

L'essentiel, c'est que la patrie soit heureuse et prospère. Or, pour cela, la forme du gouvernement importe beaucoup moins que ses actes. Le gouvernement ne sera national, patriotique, que si les gouvernants, Roi ou Président, sénateurs ou lords, députés ou représentants, se rappellent bien, suivant le mot de Philippe Pot, aux États-généraux de 1484, que « c'est dans son propre intérêt que chaque nation s'est donné un maître[2] ».

[1] Naquet : *La République radicale*, ch. v, 81. — Michelet disait, dans son *Histoire du Directoire* : « Toute la terre salue la République, autrement dit le droit et la raison ». Cité par P. Thureau-Dangin : *Royalistes et Républicains*, I, 109.

[2] Ph. Pot, seigneur de La Roche, cité par G. Picot : *Histoire des États-généraux*, I, 441. — « *Reges propter regna, non regna propter reges* », disait saint Thomas d'Aquin. — Cpr. un mot analogue attribué par Saint-Simon (*Mémoires*, X, 113) au duc de Bourgogne, élève de Fénelon.

Si le gouvernement reste fidèle à cette maxime, il n'y a pas de forme politique nécessaire et exclusive, même en admettant une civilisation analogue[1]. Le bien public doit être toujours le but poursuivi : que la république y arrive, si la monarchie ne peut pas y arriver, et réciproquement.

Donc, il est dangereux d'avoir une idée préconçue en faveur d'une forme politique. Toutes celles qui excluent la tyrannie ou l'anarchie se valent en théorie.

En pratique, pour un pays donné, la forme traditionnelle sera la meilleure, parce que le pays en a pris l'habitude, en sait les avantages, en accepte et en corrige souvent les inconvénients, en un mot, sait s'en servir. Il en est des gouvernements comme des langues : la meilleure est celle que l'on parle, le meilleur est celui que l'on connaît et que l'on a toujours vu pratiquer. D'ailleurs, il y a de fortes présomptions, s'il est durable, s'il est accepté de la grande majorité, qu'il satisfait aux tendances, aux besoins et aux intérêts de la nation.

« Nous ne sommes pas disposés, disait, en 1820, Canning, aux électeurs de Liverpool, à sacrifier ou à hasarder les fruits d'une expérience de plusieurs siècles, d'une lutte continue et de nos antiques libertés pour des systèmes imaginaires d'une perfection idéale, pour des essais incertains d'un progrès chimérique ».

C'est ainsi que font les peuples sages et prudents. Ils ne décrètent pas l'imbécillité de leurs ancêtres, de peur d'être, pour la postérité, de téméraires et stériles destructeurs. Ils savent que les constitutions politiques et sociales ne s'improvisent pas, qu'il faut la collaboration des siècles pour leur donner une existence solide et bienfaisante. Ils savent aussi que les évolutions sociales appellent des réformes graduelles, qui mettent les institutions en harmonie avec l'esprit public et donnent aux tendances et aux influences nouvelles la part qui leur revient.

[1] En ce sens, H. Passy : *Des formes de gouvernement*, ch. XVII, 457. — E. de Laveleye : *Des formes du gouvernement*. Revue des Deux-Mondes, 15 juillet 1871, 338, s.

La question de forme n'est donc pas indifférente pour un peuple. S'il abandonne à la légère la république ou la monarchie, il s'expose à subir un long despotisme, parce qu'il n'aura pas les mœurs nécessaires à la nouvelle forme qu'il a cru pouvoir improviser. C'est là une question d'histoire et de bon sens, non de droit constitutionnel. Le jurisconsulte politique ne saurait *à priori* se prononcer pour la meilleure forme de gouvernement.

Toutefois ce que le jurisconsulte peut affirmer, c'est que, pour toutes les formes légitimes de gouvernement, pour toutes celles qui sont capables d'abriter les générations contre l'oppression ou le désordre, pour la monarchie ou la république, pour l'aristocratie ou la démocratie, il est un ensemble de règles qui s'imposent. La séparation des pouvoirs, des élections libres et intelligentes, la dualité des chambres, l'unité du pouvoir exécutif, le cabinet, la collaboration et l'action réciproque des pouvoirs, la responsabilité des ministres et des fonctionnaires, une magistrature éclairée, impartiale et indépendante, qui soit la sûre garantie des droits individuels, tels sont les principes, telles les pratiques essentielles à tous les gouvernements. Voilà le domaine propre du droit constitutionnel.

Il ne suffit donc pas d'avoir résolu la question de forme du gouvernement, si l'on n'a pas su l'organiser d'une manière intelligente et pratique. Sous la république comme sous la monarchie, l'expérience et la raison enseignent que les pouvoirs publics doivent être divisés, créés et limités d'une certaine manière. Pour être, dès l'origine, et rester toujours nationaux, ils ont besoin d'agir de concert en se contrôlant réciproquement.

Ici encore, le milieu et les circonstances conduisent à des modes différents d'organisation, bien qu'il semble que la tendance soit d'établir une certaine uniformité. Peu à peu se sont dégagés les principes essentiels du gouvernement libre, principes variés, complexes, dont l'étude est l'objet de cet ouvrage.

Nous aurons à nous placer au-dessus des questions de forme,

que, d'accord avec tant de publicistes[1], nous estimons secondaires, pour nous occuper surtout du régime interne de chaque pouvoir public et des garanties diverses, qui ont pour but, et souvent pour résultat, d'assurer la liberté des citoyens et la prospérité du pays.

[1] Voir les ouvrages de Prévost-Paradol, W. Bagehot, E. de Laveleye, H. Passy, Stuart Mill, etc.

CHAPITRE VII.

GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF ET ÉLECTIONS.

I.

Représentation.

Système représentatif.

Les anciens n'ont pas pratiqué le système représentatif. L'exiguité des États a permis, à la rigueur, l'application du gouvernement direct. D'ailleurs, le principe de la liberté antique était, non pas d'être bien gouverné, conformément à la justice et à la raison, mais d'avoir une partie du pouvoir de posséder une infinitésimale fraction du droit de commander aux citoyens. Rien ne venait limiter cette souveraineté antique : l'individu était un serf d'État.

Être libre, pour un Grec, c'était voter soi-même la loi, nommer les magistrats, leur faire rendre les comptes, prononcer les jugements, surtout les jugements politiques. Ce sont là des fonctions essentiellement personnelles. Un mandat général donné à des députés aurait mal traduit la volonté des citoyens et créé une fausse volonté générale. Un mandat impératif bien détaillé aurait été impossible et absurde.

Si le mandataire avait cessé d'être en exacte communion d'idées avec son mandat, ce dernier aurait été privé de sa liberté, puisqu'il n'aurait plus eu aucune part au gouvernement.

Si le délégué était demeuré l'esclave de son mandat, la délibération devenait difficile et les votes n'auraient pu, ni suivre les évolutions de l'opinion publique, ni statuer sur les cas imprévus, qui sont nombreux dans les choses humaines et presque toujours très urgents.

Les idées grecques ne permettaient pas d'appliquer au gouvernement le principe de la représentation, qui n'était pas absolument inconnu des Grecs, puisqu'ils le pratiquaient dans leurs amphyctionies et dans leurs ligues, spécialement dans la ligue achéenne.

Mêmes idées à Rome, malgré l'immense supériorité de la constitution et surtout du moteur, cette admirable aristocratie qui avait un patriotisme si intelligent. Les conquêtes rendirent impossible le gouvernement direct, et nécessaire le régime impérial, dans lequel Auguste fut l'héritier universel et le propriétaire exclusif de la souveraineté du peuple. Rome demeura une cité, les Romains gardèrent leurs idées municipales et leurs meilleurs patriotes s'épuisèrent à rêver ou tenter la restauration d'un impossible gouvernement direct.

Le système représentatif aurait paru un abandon de liberté plus insupportable encore que l'oppression résultant du despotisme impérial.

Les Grecs et les Romains ne pouvaient pas arriver à l'idée de représentation, parce qu'ils cherchaient dans la loi, non pas la formule de la justice et de la raison, mais l'expression de la volonté générale. De là, tous les malheurs politiques, causés par l'omnipotence de l'État. En face de l'État, le citoyen n'avait aucun droit, ni propriété, ni liberté, grâce à la confiscation et à l'ostracisme. Cela était la conséquence logique de l'idée admise en matière de loi. Elle était toujours parfaite et irrésistible, puisqu'il lui suffisait d'être la volonté générale, c'est-à-dire la force.

Dans le *Contrat social,* où l'on ne trouve guère que des idées municipales, telles qu'elles étaient mises en pratique à Athènes, à Rome et à Genève, Rousseau donnait la formule du gouvernement antique, lorsqu'il disait :

« La souveraineté ne peut pas se représenter, par la même raison qu'elle ne peut pas être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente pas ».

Et après avoir remarqué que l'esclavage était une nécessité pour les anciens, Rousseau ajoute :

« Quoi, la liberté ne se maintient qu'à l'appui de la servitude! Peut-être. Les deux excès se touchent. Tout ce qui n'est point dans la nature a ses inconvénients et la société civile plus que tout le reste... Pour vous, peuples modernes, vous n'avez plus d'esclaves, mais vous l'êtes; vous payez leur liberté de la vôtre. Vous avez beau vanter cette préférence, j'y trouve plus de lâcheté que d'humanité...

« Quoi qu'il en soit, à l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre, il n'est plus.

« Tout bien examiné, je ne vois pas qu'il soit désormais possible au souverain de conserver parmi nous l'exercice de ses droits, si la cité n'est très petite[1] ».

Rousseau a raison. Si la loi est la volonté générale et si la liberté consiste à être l'un des éléments de cette volonté, la représentation est impossible.

« Les volontés ne se représentent pas, disait Royer-Collard. Leur souveraineté reste sur la place publique, et c'est toujours là qu'il faut aller la chercher, car elle ne peut en sortir[2] ».

Et si l'on essaie la représentation, on aboutit fatalement à la méconnaissance par le mandataire des volontés du mandant, qui se trouve ainsi privé de sa souveraineté. Les volontés peuvent être transmises, reproduites fidèlement, mais non représentées d'une manière permanente.

Tous ceux qui, en l'approuvant ou en la combattant, ont exactement analysé cette théorie de la volonté générale, ont bien compris ce fait que la représentation aboutit à la substitution de la volonté unique du mandataire à celle de ses mandants.

[1] Rousseau : *Contrat social*, III, ch. xv, 116-118. — G. Perrot : *Le droit public d'Athènes*, 10, s. — Saint Girons : *Séparation des pouvoirs*, Introd., 10, s.; 24, s.; 115, s.

[2] Royer-Collard : *Discours et écrits*, t. II, 464 (1831).

« Que devient la souveraineté du peuple, quand on a déclaré la Constitution représentative? écrivait Clermont-Tonnerre. Elle est radicalement détruite[1] ».

« La nation n'a qu'un seul organe, écrivait M. de Barante : élire sera sa seule expression... Le jour où le peuple élit, il abdique[2] ».

Aussi les partisans de l'absolutisme monarchique ou impérial ont-ils soigneusement conservé cette fausse et dangereuse théorie de la souveraineté nationale exprimée par la volonté générale : elle permet de considérer un individu comme le représentant héréditaire du peuple qui, par un seul vote, lui a transmis tous ses pouvoirs et tous ses droits[3].

Ainsi voilà, pour un État considérable, la situation qui résulte de son étendue et du chiffre élevé de ses habitants : le gouvernement direct est impossible, aucun *forum* ou *champ de mars* ne pouvant réunir tous les citoyens. La représentation est également impossible, car elle aboutit à la perte de la liberté et la loi n'est plus que fictivement l'expression de la volonté générale.

Il y a donc incompatibilité absolue entre l'idée de souveraineté du peuple exprimée par la volonté générale, base suffisante de la loi, et cette autre idée : *représentation.*

Quand la cité est devenue une nation, le gouvernement direct du peuple par tout le peuple est impossible. La seule ressource, si les idées de liberté et de souveraineté restent les mêmes, c'est de confier à un seul individu le soin de traduire la volonté générale et d'exercer la souveraineté. Roi ou empereur, il aura l'ancienne omnipotence populaire.

Pour que la représentation devînt possible, il fallait donc qu'il y eût une profonde modification dans les faits et dans les idées anciennes. La *cité* devait faire place à la *nation.* La souveraineté nationale devait, au lieu d'être le droit de gouverner,

[1] S. de Clermont-Tonnerre : *Analyse de la Constitution de* 1791, 122.

[2] De Barante : *Questions constitutionnelles,* 172.

[3] D'Arretin et de Rotteck : *Droit public de la monarchie constitutionnelle,* 119, s. (Thémis, t. X).

devenir le droit d'être bien gouvernée. Par suite la loi avait besoin d'être envisagée, non pas comme une question de volonté générale, mais bien comme une question de droit, difficile à résoudre, et exigeant, chez le législateur, un esprit cultivé, un vif bon sens et le sentiment éclairé de la justice.

Il a fallu longtemps pour que les idées antiques fussent ainsi complétement abandonnées, et pour que la représentation, qui en est la négation absolue, devînt possible. Et si la représentation est, sur plusieurs points, assez mal organisée encore, cela tient surtout à la persistance partielle des idées antiques. Trop souvent les majorités sont oppressives : cela provient de ce que le gouvernement est envisagé comme une question de volonté générale. L'unanimité étant impossible, le pouvoir est reconnu à la majorité, qui, par cela même qu'elle subsiste, c'est-à-dire qu'elle garde le chiffre le plus élevé dans l'addition de volontés individuelles classées en partis, se croit le droit de tout faire, puisqu'elle a la puissance de tout vouloir. La force trouve en elle-même sa raison d'être. Il suffit de rallier les gros bataillons d'électeurs : on n'épargne rien, promesses, menaces, corruption, pour garder la majorité. Cela tient lieu de justice et de raison.

Telle n'est pas la notion exacte de la liberté moderne, de la liberté chrétienne, qui, en émancipant l'individu de l'État, a, en même temps, rectifié l'idée fausse de souveraineté. La liberté a été, non pas la possession du pouvoir, la participation au gouvernement, mais la limitation des pouvoirs publics au profit des droits individuels, la constitution de garantie contre le despotisme de l'État. La souveraineté nationale est devenue le droit, pour les citoyens, de posséder la liberté, ou, en d'autres termes, d'avoir toujours un gouvernement juste et bienfaisant. Enfin, il n'a pas suffi que la loi fût l'expression de la volonté générale, ou mieux de la majorité commandant au nom de la totalité, il a fallu encore, il a fallu surtout, que la loi fût juste et utile. Pas plus pour les nations, que pour les individus, la volonté humaine n'a été la base du droit. Le règne de la force a fait place au règne de la justice et de la raison.

Peu à peu les peuples ont accordé plus d'importance aux actes du pouvoir qu'à son origine ou à sa nature. Et comme les actes valent ce que vaut le gouvernement, tous les efforts ont tendu à trouver un moyen de découvrir dans la nation les meilleurs citoyens, ceux qui, par leur valeur personnelle et leur intelligent patriotisme, sont plus capables d'être les chefs de la nation.

Le gouvernement, dans un pays étendu, est, par la force des choses, aux mains de l'aristocratie du pays, c'est-à-dire des meilleurs citoyens, ce qui signifie nécessairement la petite minorité.

De plus, un pays est toujours plus capable qu'un individu de comprendre les institutions qui lui conviennent. La volonté générale n'est certes pas infaillible, mais, dans le domaine des choses humaines, elle est exposée à moins de chances d'erreur que la volonté d'un individu isolé. Donc la nation ne doit pas être à la discrétion d'un seul homme : elle a le droit d'exercer une influence constante sur le gouvernement afin d'empêcher ou de corriger à temps les erreurs des gouvernants.

Telles sont les évolutions d'idées, tels sont les principes qui ont graduellement créé l'idée de représentation, et qui, en se développant, arriveront à la perfectionner.

Les représentants ont été à l'origine (États-généraux en France, Chambre des communes en Angleterre), de simples contrôleurs du chef de l'État, qui unissait les deux pouvoirs législatif et exécutif. Ces délégués de la nation ou d'une partie de la nation, étaient chargés de surveiller les actes du pouvoir et d'user de toute leur influence, spécialement du droit de voter l'impôt pour maintenir au gouvernement un caractère national. Ils étaient donc une aristocratie, dégagée du pays, et parlant en son nom, exprimant l'opinion publique, afin de prévenir ou de corriger les erreurs du Chef de l'État.

Les peuples se sont bien vite aperçu que ces droits des représentants étaient insuffisants pour l'utile et complet accomplissement de leur mission nationale. Les progrès politiques ont

consisté dans l'accroissement de puissance des représentants. Au lieu d'être les surveillants du pouvoir, ils en sont devenus les titulaires pour partie. Gardant le même titre, ils ont été transformés peu à peu en législateurs. Le Parlement ou corps des représentants, est devenu presque synonyme de pouvoir législatif.

Mais si les attributions des représentants étaient plus étendues, l'idée de représentation était restée la même. Moyen de dégager du pays l'aristocratie naturelle qui se trouve dans toute société, la représentation a toujours eu pour effet de donner, à des individus, un droit qu'ils ne possédaient pas jusque-là, le droit de parler au nom de la nation, d'exercer un contrôle, de consentir l'impôt, de voter la loi, de poser les grands principes qui doivent diriger la conduite du chef de l'État.

La nature de ce rôle exigeait que la représentation eût un caractère national, ce qui ne peut guère s'obtenir que par une élection nationale[1]. Les électeurs, remarquons-le bien, ne donnent pas au représentant communication d'un droit inhérent au citoyen. L'électeur a simplement le droit à la liberté et à toutes les garanties qui en assurent l'exercice. Il a donc en conséquence, et, pour sa part, une sorte de droit de contrôle. L'élu, au contraire, n'a pas seulement la liberté, il a aussi le droit de commander à ses concitoyens. Il possède un droit nouveau, que personne n'avait avant l'élection.

Et comme la loi n'est plus la volonté générale, mais la volonté que le Parlement s'est efforcé d'exprimer conformément au droit et à l'utilité nationale, les électeurs n'ont pas eu, même indirectement, à exprimer une volonté générale, que les

[1] Nous admettons parfaitement que l'idée de *représentation* est distincte de l'idée d'*élection*. Les Anglais soutiennent, avec raison, que la reine et les lords ont un caractère représentatif comme les communes. « Une origine populaire, disait Burke, n'est point le trait distinctif de la représentation du peuple. Cette représentation, elle est l'attribut de tous les organes de l'État; tous, ils ont pouvoir pour le peuple, car aucun pouvoir n'est donné au profit de qui le détient ». — Voir Bluntschli : *Le droit public*, 47, note. — Pour être représentatif, il ne suffit pas, en effet, qu'un pouvoir soit électif, il doit, avant tout, être national. Ses actes sont plus importants que son origine.

représentants seraient ensuite chargés de monnayer, en quelque sorte, en lois particulières.

L'élection, qui donne à certains individus le titre de représentants, est simplement un moyen de choisir, dans le sein de la nation, les meilleurs et les plus capables d'entre les citoyens, pour en faire des législateurs, des gouvernants. L'électeur est l'instrument plus ou moins parfait, qui attribue à certains hommes le pouvoir de commander. Ce pouvoir vient de Dieu, et, par cela même, les hommes qui le possèdent, pourvu qu'ils restent fidèles à leur mission, méritent d'obtenir et ont le droit d'exiger l'obéissance des citoyens, qu'ils soient électeurs ou élus.

Mandat législatif.

Les représentants ne sont donc pas les mandataires, les ayants-cause des électeurs : ce n'est pas le droit de ces derniers qu'ils exercent, ni même, à vrai dire, un droit qui leur serait propre. Ils sont tout simplement, ou du moins ils sont censés être, les plus éclairés, les plus raisonnables, les plus justes de tout le pays. Ce sont ces qualités, constatées par l'élection, qui leur donnent véritablement le droit de commander à tous les citoyens, droit qu'ils méritent de perdre lorsqu'ils cessent de posséder les éminentes qualités de l'homme d'État.

Bien que cela paraisse en contradiction avec les termes, il est certain que les représentants n'ont pas de raison d'être s'ils ne sont pas supérieurs aux représentés. Or, le supérieur n'a pas d'ordre à recevoir de l'inférieur, et il serait déraisonnable de supposer que celui qui va commander aux citoyens doit commencer d'abord par prendre leurs ordres et se borner à les exécuter servilement. Les électeurs n'ont qu'un seul droit : c'est que les élus respectent la liberté des citoyens et fassent un bon usage du pouvoir. Cela fait, la souveraineté nationale, dans ce qu'elle a de légitime, est respectée, et les représen-

tants, pendant la durée de leurs fonctions, ne dépendent que de leur conscience.

Les institutions populaires, les formes diverses d'expression de l'opinion publique seront sans doute des moyens précieux d'éviter les erreurs, que le pouvoir rend à la fois faciles et dangereuses. Mais le représentant, dans l'exercice du pouvoir législatif, garde toute sa liberté, parce qu'il est seul moralement responsable de ses actes, et que parfois il aura raison de résister à l'opinion publique, pour mieux servir les véritables intérêts du pays.

« Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. Le peuple n'y est point du tout propre[1] ».

Ces paroles de Montesquieu ont d'autant plus de poids pour nous indiquer la vraie nature de la représentation, que l'auteur de l'*Esprit des lois* reste parfois fidèle, en la forme, sinon au fond, à la théorie de la loi volonté générale.

Si les idées que nous venons de développer sont exactes, la théorie civile de la représentation ne s'applique pas en matière politique. L'idée de mandat et surtout de mandat impératif ne se comprend plus.

Le mandant a le droit de commander, le mandataire a le devoir d'obéir et il peut toujours être révoqué. Le mandant pourrait faire personnellement, s'il le voulait, les actes dont il confie l'exécution à un autre. Bien plus, les progrès du droit civil ont fait considérer le mandant comme seul engagé, bien qu'il ne parle pas et qu'il ne traite pas personnellement. Le mandataire est, en fin de compte, éliminé de la convention, pour laquelle il n'aura été qu'un instrument.

Telle n'est certes pas la situation du représentant politique. Il n'est pas le subordonné de l'électeur, puisqu'il aura plus ou moins longtemps le droit de lui commander, sans pouvoir être révoqué de ses fonctions. L'électeur, le prétendu mandant, n'a aucunement le droit de faire ce que le représentant croira

[1] Montesquieu : *Esprit des lois*, XI, 6.

utile d'accomplir. Enfin, ce n'est pas la nation qui est censée se commander à elle-même et se donner les lois qui la régissent : la loi reste toujours l'œuvre exclusive du représentant.

« Les députés, écrivait M. Bertauld, ne sont pas des mandataires dont tout le droit n'est qu'un droit d'emprunt, le droit de leurs mandants. Les députés ont un droit propre; ils ne sont pas les truchements d'une pensée qui n'est pas la leur. Ils sont élus pour obéir à leur propre jugement et non au jugement de leurs électeurs[1] ».

Celui qui élit, comme celui qui nomme, n'a pas toujours, n'a même pas souvent, les droits qui appartiendront au représentant, au juge, au fonctionnaire. Élu par le peuple ou choisi par le ministre de la justice, le juge n'a pas à remplir un mandat tracé d'avance par ceux qui l'ont choisi. Il rendra les décisions qui lui paraîtront les plus juridiques, sans se préoccuper des désirs du peuple ou du ministre : il ne dépendra que de sa conscience.

Il en est ainsi du représentant, sauf peut-être que souvent, ayant à traiter des questions plus contingentes et plus arbitraires que les procès, il fera bien de tenir compte des vœux de l'opinion publique. Il ne suffit pas, en effet, que les lois soient bonnes en théorie, il faut encore qu'elles soient applicables au pays, sinon elles deviendraient plus nuisibles qu'utiles.

Sauf ce devoir, ou plutôt cette prudence à l'égard de l'opinion publique, le représentant garde une parfaite indépendance à l'égard de ceux qui l'ont élu. Ils ne lui ont pas plus donné le mandat de faire telle loi qu'ils ne donneraient au juge choisi par eux le mandat de rendre tel jugement. Examinée de près, cette doctrine du mandat ne soutient pas l'exa-

[1] Bertauld : *Du pouvoir constituant de l'Assemblée nationale* (1871), 12. — En sens contraire, Laboulaye : *Histoire des États-Unis*, t. III, 18e leçon, 479; *Questions constitutionnelles*. Du pouvoir constituant (1871), 385, 398. — Le Berquier : *Le Barreau moderne*, 2e édit. Séparation des pouvoirs, 361. — Ces deux écrivains vont jusqu'à admettre que les juges sont des mandataires du peuple.

men. Elle ne se comprendrait qu'avec la théorie du gouvernement direct et de la souveraineté antique. Elle n'a aucun sens avec le système représentatif et la notion moderne de la liberté et de la souveraineté.

La preuve que les représentants ne sauraient être envisagés comme les véritables mandataires de leur électeur se trouve dans ce principe, toujours admis depuis 1789, que le député représente le pays tout entier et non pas seulement la circonscription qui l'a élu[1]. Voilà donc un prétendu mandataire, qui pourrait parler au nom de la nation, commander à tous les citoyens, les engager tous en votant des impôts ou des traités, et qui pourtant n'aurait reçu un mandat que d'une fraction du pays!

Il ne faut donc pas attacher un sens juridique à ces expressions si souvent employées : *mandat législatif, représentant, représentation.* Ils ont perdu leur sens primitif pour prendre celui que nous avons indiqué, le seul qui soit conforme à la véritable doctrine sur la souveraineté du peuple et sur le pouvoir social.

Mais si tel est le rôle des représentants, grave et difficile sera la question du choix de cette aristocratie législative. Tout le gouvernement dépendra du système électoral, de la valeur morale des électeurs.

« Il y a, disait Jefferson, une aristocratie naturelle fondée sur le talent et la vertu, qui semble destinée au gouvernement des sociétés; et de toutes les formes politiques, la meilleure est celle qui pourvoit le plus efficacement à la pureté du triage de ces aristocraties naturelles et à leur introduction dans le gouvernement[2] ».

[1] Les rares constitutions qui n'expriment pas cette idée sont l'objet d'une révision en ce sens. Il en est ainsi au Portugal, pour le projet déposé en janvier 1883 par le nouveau cabinet.

Notre Constitution de 1875 ne renferme plus cette clause qui est traditionnelle et qui, d'ailleurs, a été formellement rappelée lors de la discussion de la loi du 30 novembre 1875, article 13.

[2] Jefferson, cité par C. de Witt : *Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1859; — Cpr. Guizot : *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, t. II, leçon X. — Taine :

Dans tous les pays, la question électorale est actuelle, dans tous, il y a des réformes fréquentes, des tâtonnements nombreux qui prouvent combien la question est délicate, et combien aussi il importe d'en trouver la solution. Il est peu de points qui ne soient discutés et diversement résolus suivant les époques ou les pays.

Mandat impératif.

Toutefois il est un point sur lequel la plupart des constitutions, pour ne pas dire toutes, sont unanimes : c'est la prohibition du mandat impératif. Cela signifie que toutes les constitutions nient la théorie du mandat et de la représentation que nous avons réfutée; elles s'accordent à voir dans les représentants une aristocratie naturelle, que les électeurs choisissent dans la nation, mais à laquelle ils ne tracent pas ses devoirs et ne communiquent pas des droits préexistants sur la tête de chaque citoyen.

Le mandat impératif peut affirmer deux théories bien différentes : ou bien la persistance de l'idée antique de la souveraineté, la transformation du gouvernement direct, au lieu de la négation qui résulte du gouvernement représentatif; — ou bien, au contraire, l'idée germanique de pleine indépendance individuelle qui refuse à l'État tout ce que le citoyen ne consent pas librement à lui donner de sa propriété et de sa liberté.

La théorie antique fait de la loi la pure volonté de la majorité, et, si tous les citoyens ne peuvent pas matériellement délibérer et voter, leurs mandataires les remplacent et leurs votes doivent logiquement valoir en proportion du nombre de leurs électeurs ou plutôt de leurs mandataires.

La théorie germanique aboutit également au gouvernement direct, mais, pour respecter la souveraineté individuelle, elle

Révolution, II, ch. II, t. I, 189, s. — Bluntschli : *Théorie de l'État*, VI, ch. XXIII, 411, s.

exige l'unanimité et donne au mandat impératif une rigueur encore plus grande que la théorie antique[1].

Les partisans du mandat impératif empruntent plus volontiers leurs arguments à la théorie antique, mais ils ne négligent pas la théorie germanique.

« Nous voulons, disait M. Naquet en 1875, que les mandataires ne cessent pas d'être des mandataires pour devenir des dictateurs; nous voulons que celui qui est chargé de représenter le peuple ne puisse pas substituer sa volonté à la volonté nationale[2] ».

Dans un livre écrit en faveur du mandat impératif, M. Philipon part de cette idée, que la souveraineté ne peut être représentée, que le peuple ne s'identifie pas avec les députés. Il soutient, avec raison d'ailleurs, que les assemblées ne sont pas omnipotentes, et il affirme que le mandat impératif est le seul moyen d'empêcher cette omnipotence en organisant le gouvernement par le peuple et pour le peuple[3].

Si on laisse de côté, comme fausses et dangereuses, ces idées antiques qui établissent le despotisme de l'État, et ces doctrines germaniques qui, par l'exagération de l'individualisme, empêcheraient tout gouvernement, le mandat impératif ne se comprend plus. Son application serait pleine de dangers pour le pays.

Cela est si vrai que, malgré la popularité des doctrines néo-grecques de Rousseau, les hommes de 1789 s'empressèrent

[1] E. de Laveleye : *La forme du gouvernement dans la République des Provinces-Unies.* Revue des Deux-Mondes, 15 août 1874, p. 883.

Au sein des États, il fallait l'unanimité pour toutes les questions importantes : guerre, paix, impôts, etc. (*Ibid.*, p. 872).

Il serait curieux de suivre, dans l'organisation féodale, la persistance de cette pratique, malgré la formation graduelle de l'idée de représentation.

Le principe admis par les États-généraux, que l'un des États ne pouvait pas être lié par les deux autres (G. Picot : *Histoire des États-généraux*, t. I, 100, s.) nous paraît se rattacher à cette tradition.

Voir le parallèle du système des ordres et de la constitution représentative, fait par Bluntschli : *Le droit public*, 37, s.

[2] Cité par Duvergier : *Lois et décrets*, 1875, 542. Séance 10 nov.

[3] E. Philipon : *Le mandat impératif* (1882), XXVII, s., 293, s., 324, s. — Cpr. Villiaumé : *La Politique moderne*, ch. VII.

de condamner la théorie et la pratique du mandat impératif.

La déclaration royale du 23 juin 1789 qualifia d'inconstitutionnelle et de contraire aux intérêts de l'État les clauses impératives des Cahiers, « simples instructions confiées à la conscience et à la libre opinion des députés ».

L'Assemblée constituante répéta cette déclaration de nullité et décida avec raison, que les électeurs devraient, non pas donner des mandats impératifs, mais adresser des pétitions à l'Assemblée[1].

Depuis lors, toutes nos constitutions, qui ont parlé du mandat impératif, l'ont prohibé[2].

Quand la Constitution n'en a pas parlé, le mandat impératif a toujours été considéré comme nul et même parfois l'élection a été annulée, comme violation du régime représentatif, qui exige l'indépendance des députés à l'égard des électeurs.

Cela s'est produit, en 1846, dans une hypothèse qui paraîtrait assez douteuse aujourd'hui. La minorité légitimiste de la circonscription de Poitiers avait fait triompher, dans un scrutin de ballottage, le candidat de la gauche, qui avait simplement accepté et approuvé un programme présenté par les électeurs légitimistes. Cela se produit constamment de nos jours pour les candidatures émanées de comités électoraux. Le programme n'est pas nécessairement l'œuvre du candidat : il suffit qu'il le fasse sien et il est bien évident qu'un programme ne saurait constituer un mandat impératif. Il y a là simplement, pour le candidat, une manière de se faire connaître des électeurs et de leur dire ce qu'il a actuellement l'intention de faire à la Chambre. Les programmes constituent les motifs de l'élection.

Il n'y a de véritable mandat impératif que s'il intervient, entre le candidat et les électeurs, ou, plus souvent, les représentants spontanés des électeurs, un engagement formel de voter une série de lois déterminées, ou de se démettre sur la

[1] Déclar. 8 juillet 1789. — Décret 22 décembre 1789.

[2] Const. 1791, tit. III, ch. I, sect. 4, art. 7. — C. an III. art. 52. — C. 1848, a. 35. — Loi 30 nov. 1875, a. 13.

réquisition des électeurs, ou sur la présentation d'un acte de démission signée en blanc.

La Chambre, en annulant, en 1846, l'élection de la Vienne, commit, nous semble-t-il, une erreur d'appréciation d'autant plus grave qu'il s'agissait, non pas d'un mandat impératif ordinaire, donné par la majorité des électeurs, mais d'une transaction consentie entre deux partis. C'était, pour la minorité, un moyen d'assurer le respect de ses idées, ce qui est toujours utile et, de plus, rigoureusement conforme au système représentatif.

Toutefois, les raisons théoriques invoquées par Guizot contre le mandat impératif étaient fondées : il est très-vrai qu'il enlève aux élus cette pleine liberté de discussion et de vote, indispensable pour le bon exercice de leur mission législative[1].

L'observation des programmes spontanés ou acceptés est, pour les élus, une question de conscience. Les mensonges électoraux, les fallacieuses promesses sont la plaie des élections démocratiques et constituent un triste réquisitoire contre l'intelligence des électeurs et la délicatesse des élus. Un candidat sérieux, ayant le souci de sa dignité personnelle, ne promettra que ce qu'il croira possible et raisonnable et ce qu'il aura la ferme intention de soutenir et de voter à la Chambre. L'observation des programmes est une question de haute moralité politique. Les programmes trop souvent méconnus constituent une audacieuse tromperie ; la violation de certaines promesses est un dangereux scandale.

La question du mandat impératif, bien que voisine, est au fond bien différente. Nous l'avons dit : ce qui caractérise le mandat impératif, ce n'est pas l'acceptation d'un programme fait par d'autres que le candidat, mais la démission donnée

[1] *Discours* de Guizot, *Moniteur* 1er septembre 1846. — Cpr., en sens contraire, M. de Falloux : *Discours et Mélanges*, t. I, 5, s. — M. de Falloux se plaçait surtout au point de vue du respect des droits de la minorité. Toutefois, il semble admettre l'obligation de comparaître devant ses électeurs, de leur rendre compte, ce qui est assez naturel, et de donner sa démission dans un temps déterminé, ce qui est plus grave, car le candidat ne doit pas être condamné à rester dans une erreur par lui reconnue. Or, il préférera un mauvais vote à une démission. — Deux autres élections furent également annulées. Voir E. Philipon : *l. c.*, 82, s.

en blanc, ou l'engagement de se démettre dans des cas déterminés. C'est cette aliénation de liberté qui constitue le mandat impératif. Le gouvernement représentatif est faussé, sans pouvoir devenir le gouvernement direct souhaité et cru possible par les meneurs de l'élection. Le député n'a pas la pleine indépendance qui serait nécessaire pour bien remplir ses délicates fonctions.

Le système représentatif suppose essentiellement la supériorité de l'élu sur l'électeur. Toute élection populaire est en même temps une sélection. L'électeur est chargé par la Constitution de choisir, dans la partie du pays qu'il habite, ou même ailleurs, un homme supérieur, qui, grâce à son intelligence et à son expérience, puisse faire ce que lui, électeur, n'aurait ni la capacité ni le droit d'accomplir. En nommant un député, l'électeur confère donc un droit qu'il ne possède pas, ce qui se produit assez souvent : il fait un législateur et il ne pourrait pas voter les lois auxquelles il devra obéir.

Donc si l'élu est supérieur, en droit comme en valeur personnelle à l'électeur, il serait absurde d'admettre qu'il apprenne de ce dernier la leçon à réciter au Parlement. Ce serait charger un paysan ignorant de dicter au médecin la conduite à tenir à l'égard d'un malade. Le député, le sénateur jouent, à l'égard de la société, un rôle analogue à celui du médecin. Ils ont mission d'accomplir des réformes et d'améliorer l'état social : les lois sont les remèdes qu'ils emploient pour guérir les souffrances de la nation.

Il est donc essentiel que le représentant parle en son nom, vote, avec une indépendance qui n'a d'égale que sa responsabilité, ec qui lui paraît juste et utile.

La liberté de l'élu, conséquence logique de sa supériorité intellectuelle et morale sur ceux qui l'ont choisi est un moyen de réagir contre certaines tendances des pays démocratiques.

« La démocratie, a dit Stuart Mill, est peu favorable à l'esprit de respect[1] ».

[1] J. Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*, ch. XII, 265.

Le mandat impératif consacrerait l'esprit d'envie : elle mettrait l'aristocratie naturelle du pays dans l'étroite dépendance de la démagogie.

Depuis longtemps Tocqueville a signalé comme l'un des plus grands dangers de la démocratie, « l'asservissement complet du pouvoir législatif[1] ».

Et récemment, un écrivain, qui peut, avec Stuart Mill, être rangé parmi les radicaux anglais, Walter Bagehot, disait : « Ce ne sont point le désaccord du Parlement avec les collèges électoraux qu'il faut redouter, c'est, au contraire, l'excès de sa soumission aux vœux populaires dans leurs écarts momentanés[2] ».

Le mandat impératif aurait pour effet d'organiser cette soumission, ou mieux cette servitude et de créer un gouvernement direct, incomplet et bâtard, sans franchise et sans vigueur, qui favoriserait toutes les faiblesses, toutes les fautes et toutes les palinodies.

Le mandat impératif est surtout dangereux à deux points de vue. Il laisse croire aux électeurs qu'ils peuvent, en droit et en fait, exercer une constante influence sur le gouvernement et faire voter les réformes qu'ils désirent. Ils ont l'illusion d'un gouvernement direct, qui serait absurde, s'il n'était pas impossible.

En outre, le mandat impératif est, surtout après les mauvais votes, une facile excuse pour le député. Il se déclarera hypocritement le fidèle exécuteur des volontés du peuple, sans se priver d'ailleurs, à l'occasion, du droit de violer le mandat, s'il le croit nécessaire au pays, ou surtout utile à ses propres intérêts.

D'après Carnot, les représentants doivent, non pas imposer leur manière de voir, mais énoncer la volonté du peuple, quand même ils seraient convaincus que le peuple se trompe. Or, « le peuple peut se tromper, mais il n'est jamais coupable,

[1] Tocqueville : *Démocratie en Amérique*, ch. VIII, t. I, 260.

[2] W. Bagehot : *La constitution anglaise*, préface de l'édition française, 5.

car il agit sur lui-même. » La Convention en votant, sous la Terreur, des lois mauvaises et plus tard en rapportant ces lois, a toujours obéi aux désirs du peuple, aveuglé par la passion et puis éclairé par de sanglantes expériences. « Telle est, dit Carnot, le principe irréfragable de la démocratie représentative[1] ».

Nous avons là un curieux exemple des dangers du mandat impératif et de l'influence décisive accordée aux démonstrations de la partie bruyante et agissante du peuple. Carnot fait, à l'aide des sophismes de Rousseau, la théorie et aussi la réfutation de la doctrine du mandat impératif.

A quoi bon, en effet, une assemblée, si les députés sont les commis de leurs électeurs? La discussion est superflue, le vote est inutile : il s'agit simplement de dépouiller les cahiers électoraux, de combiner les mandats impératifs, d'additionner le nombre d'électeurs, disons mieux, de gouvernants, au titre d'un trente-six millionnième, qui ont voté pour telles réformes. Les lois définitives et obligatoires seront celles qui auront obtenu la majorité de tous les électeurs.

Grâce au mandat impératif, le choix des députés, si on persiste à se payer ce luxe, deviendra bien facile. En laissant de côté les impotents, il sera difficile de trouver des incapables pour le rôle matériel de simple courrier et, si l'on veut, de contrôleur du dépouillement des mandats faits par des statisticiens ordinaires. L'élection même devient superflue, le tirage au sort suffira pour désigner le porteur du cahier électoral qui renfermera les votes incohérents d'une multitude de citoyens.

Mirabeau disait ironiquement aux députés qui excipaient de leurs cahiers pour refuser le vote par tête et autres réformes indispensables, qu'ils n'avaient alors qu'à laisser leurs cahiers sur leur banc. Le vrai député, c'était le cahier, qui, pour venir à Versailles, avait eu besoin d'un moyen de transport.

La prohibition du mandat impératif établit une situation

[1] Carnot, cité par P. Thureau-Dangin : *Royalistes et Républicains*, I, 29, note.

plus nette pour les électeurs et pour les élus. Les électeurs, ayant moins d'illusions, auront moins de déceptions. Les élus, ne pouvant pas s'abriter derrière les exigences populaires, garderont l'entière responsabilité de leurs discours et de leurs votes.

L'absence de mandat impératif a d'abord pour effet de pacifier et de moraliser les élections, en empêchant les promesses éhontées et les basses flatteries du candidat à l'égard des électeurs. S'il est bien entendu que le candidat est absolument indépendant de ses électeurs, il devient responsable de ses discours et de ses votes. Impossible d'attribuer aux désirs populaires les fautes commises par les représentants. Les députés étaient libres et devaient agir suivant les inspirations de leur conscience et les lumières de leur intelligence. La nation aura donc le droit de les juger sévèrement et de repousser toute solidarité dans les mauvaises lois et les périlleuses résolutions.

Libre et responsable le candidat devient, par la force des choses, réservé dans sa profession de foi. Il promet, non ce qui peut flatter les instincts populaires, sans être réalisable, mais ce qui est possible, ce qui est compatible avec un bon gouvernement. Par une réaction naturelle, l'électeur arrivera à être moins exigeant, à n'avoir que des désirs pratiques.

Sans doute, un tel résultat est lent à se produire et comporte toujours des exceptions, mais si la prohibition du mandat impératif était sérieuse et efficacement sanctionnée, nos mœurs électorales s'en ressentiraient assez vite et nous n'assisterions pas à ces assauts d'adulations basses, de promesses fallacieuses, de mensonges prémédités, qui rappellent la lutte entre Cléon et le marchand de saucisses, essayant de gagner le bonhomme *Demos*.

Rien n'est pernicieux pour les mœurs publiques comme les tromperies des professions de foi. Le peuple a besoin de confiance en ceux qui sont, en réalité, qu'on le veuille ou non, ses chefs. S'il est dupe des promesses électorales, il devient ombrageux, irritable, envieux, mobile à l'excès. On l'accuse d'être ingrat, il n'est que vindicatif.

S'il est bien entendu que le député est un supérieur, que les citoyens choisissent un chef et non un serviteur, ils n'essaieront pas de lui dicter des ordres, mais ils auront le droit de le trouver sincère et de bonne foi, de ne pas l'entendre promettre ce qu'il sait ne pas pouvoir ou ne pas vouloir tenir. L'élu aura ainsi plus de dignité, le peuple moins de déceptions. C'est en montrant sa noble indépendance à l'égard des électeurs, en leur disant la vérité, que le député apprendra à demeurer indépendant à l'égard du Chef de l'État et de ses ministres, et à exercer à leur égard le difficile rôle de surveillant dans l'intérêt national.

Ce qui, en mettant même de côté, ces arguments tirés de la nature de la représentation, de la fiction de supériorité de l'élu sur l'électeur, condamne en pratique le mandat impératif, c'est l'impossibilité de l'appliquer d'une manière raisonnable.

Les électeurs, capables de juger entre les personnes, lorsqu'elles ont vécu au milieu d'eux, sont incompétents pour juger les questions politiques, au moins dans le détail. Or, c'est dans le détail, dans la mise en œuvre, que la loi est importante.

Il est certaines idées générales, simples, comprises de tous, pour lesquelles l'électeur a une compétence suffisante. L'opinion publique joue un rôle légitime dans la préparation de certaines réformes importantes. Nous l'avons déjà dit, nous le dirons souvent encore, les meetings, les pétitions, les journaux sont parfois d'excellents auxiliaires du gouvernement. Les vrais hommes d'État savent s'en servir, ou plutôt les écouter, comme le fit Robert Peel à propos du rappel des lois sur les céréales.

Mais ces affaires que le public peut bien juger sont assez rares, et il ne les juge qu'en principe, ne pouvant guère trouver les moyens pratiques de réaliser la réforme désirée. Si, pour une réforme unanimement demandée, on prenait les cahiers électoraux rédigés par les électeurs, il serait à peu près certain que la réforme deviendrait impraticable ou, tout au moins, causerait des froissements ou des pertes inutiles ou injustes.

Dans une réforme, le principe n'est jamais bien difficile à trouver : ce qui est délicat, c'est la réalisation pratique, la mise en œuvre quotidienne, l'application énergique, patiente, qui triomphe des résistances, fait disparaître les obstacles et récolte après avoir semé. L'application ne peut être le fait que d'hommes experts et avisés, rompus aux affaires, connaissant les difficultés, ayant la prévoyance, qui est l'une des grandes qualités de l'homme d'État.

Bien plus, la connaissance des difficultés probables, certaines, que rencontrera telle ou telle réforme conduira souvent un législateur prudent à l'ajourner. L'opinion publique ne se trompera pas absolument en réclamant telle réforme : elle serait utile et juste, elle n'est pas possible. Le Parlement agira donc avec sagesse en l'ajournant. Les questions d'opportunité se présentent constamment dans les affaires publiques et rarement les électeurs sont capables de les apprécier : il leur manque, pour cela, d'être éclairés et renseignés.

Les représentants eux-mêmes vont parfois trop vite : voilà pourquoi il y a deux Chambres et pourquoi aussi le Chef de l'État et ses ministres collaborent avec le Parlement, pour l'exercice de la fonction législative, afin de faire profiter les représentants de l'expérience acquise dans l'exécution des lois, dans le gouvernement et l'administration.

S'il en est ainsi des élus, à plus forte raison les électeurs seraient-ils incapables de discuter et de voter en connaissance de cause les lois destinées à introduire les réformes nouvelles ou à fortifier et parfois modifier les réformes anciennes.

Que le corps électoral, en votant sur les personnes, trace indirectement les grandes lignes de la politique à suivre, qu'il se prononce entre les pouvoirs, lorsqu'il y a conflit entre eux, mais qu'il laisse à l'élu une entière indépendance. L'électeur manque absolument d'autorité et de compétence pour traiter les questions, souvent si délicates, de justice et d'opportunité, qui se présentent fréquemment en matière législative.

Bien plus, le mandat impératif est inadmissible même pour les principes généraux, les opinions importantes et bien en

relief qui sont accessibles à la masse des électeurs. Le député a une mission de confiance qui exige la plus complète liberté de mouvements, avec la seule garantie de sa conscience et de son honneur pour ceux qui l'ont nommé et pour le pays tout entier.

L'observation du programme développé dans les réunions électorales et indiqué dans les affiches est normalement, pour l'élu, une question d'honnêteté élémentaire. Il ne doit promettre que ce qu'il est dans la ferme intention de tenir. Toutefois les prévisions humaines sont souvent prises en défaut et le député sera plus d'une fois obligé, par prudence, de voter contrairement à ses convictions antérieures.

La politique n'est pas une science abstraite, fondée sur des principes métaphysiques, qui soient vrais partout et toujours. Science contingente, toute de faits variables et arbitraires, elle doit tenir compte du milieu, de la race, des traditions, des circonstances. Les besoins et les idées peuvent graduellement ou subitement changer, et, en modifiant les données du problème politique, imposer une autre solution.

Tantôt le changement sera profond, universel, affirmé même par l'opinion publique. Si le mandat impératif subsistait, le député, pour rester fidèle à ses anciens engagements, violerait ses nouveaux devoirs et irait à l'encontre du vœu national. Semblable à une mauvaise montre, il retarderait sur l'heure politique. Dans l'intérêt de l'influence légitime de l'opinion publique, le mandat impératif doit donc être proscrit.

Tantôt, au contraire, le changement ne sera perceptible que pour les esprits attentifs, très au courant des choses politiques. Ce sera le résultat de causes lentes, complexes et éloignées. Il faudra beaucoup de perspicacité pour juger l'étendue et l'importance de l'évolution accomplie. Elle échappera à la masse de la nation et pourtant il serait dangereux de ne pas en tenir compte, car autrement on ferait, sous l'influence de préjugés anciens, des lois qui ne conviendraient pas à la situation nouvelle, ou nuirait au pays au lieu de le servir.

C'est surtout dans cette hypothèse que le mandat impératif

aurait des inconvénients. Il faut que le représentant mieux renseigné que le public, possédant plus de lumière, puisse, après avoir peut-être rectifié ses propres idées, agir, dans l'intérêt national, contrairement aux vœux de l'opinion publique[1].

Il est facile de comprendre que le mandat impératif affirmant le gouvernement direct du peuple, implique la soumission absolue du Parlement aux vœux du peuple, même dans leurs brusques changements. En bonne logique, le mandat impératif ne s'arrête pas au jour de l'élection, il est ou peut être continuellement modifié. La connaissance de ces modifications ne serait pas la plus facile des tâches incombant au mandataire impératif. Les difficultés d'interprétation seraient incessantes et, au fond, l'élu, plaidant toujours la bonne foi, justifierait tous ses votes, en invoquant tantôt le mandat impératif écrit, tantôt les modifications implicites résultant d'un revirement vrai ou prétendu de l'opinion publique. La servitude du représentant serait plus apparente que réelle et le mandat impératif constituerait pour lui une perpétuelle excuse à toutes ses fautes politiques. Sa servilité apparente ou réelle ne le sauverait pas, d'ailleurs, de l'impopularité : l'électeur brise souvent les pitoyables hommes d'État qui ont eu la faiblesse de servir ses passions en oubliant les intérêts du pays.

« Les principes républicains, écrivait l'un des plus éminents rédacteurs de la Constitution des États-Unis, n'exigent pas qu'on se laisse emporter au moindre vent des passions populaires, ni qu'on se hâte d'obéir à toutes les impulsions momentanées que la multitude peut recevoir par la main artificieuse des hommes qui flattent ses préjugés pour trahir ses intérêts... Lorsque les vrais intérêts du peuple sont contraires à ses désirs, le devoir de tous ceux qu'ils a préposés à la

[1] « Dans les questions nationales, disait Washington, l'on peut bien exprimer les les vœux mais non la volonté de son district ; les députés doivent demeurer libres de voter suivant les circonstances et les éclaircissements de la discussion. » (Lettre du 15 nov. 1786).

garde de ses intérêts est de combattre l'erreur dont il est momentanément la victime, afin de lui donner le temps de se reconnaître et d'envisager les choses de sang-froid. Et il arrive plus d'une fois qu'un peuple, sauvé aussi des fatales conséquences de ses propres erreurs, s'est plu à élever des monuments de sa reconnaissance aux hommes qui avaient eu le magnanime courage de s'exposer à lui déplaire pour le servir [1] ».

Donc, le mandat impératif, qui organiserait ce dangereux absolutisme de l'opinion publique, doit être proscrit.

Le mandat révocable et la démission donnée en blanc seraient tellement contraires à la marche du gouvernement, qu'ils furent repoussés même par les rédacteurs de la Constitution de 1793, malgré Robespierre.

Il est facile de comprendre que les rédacteurs de la constitution actuelle aient, par 601 voix contre 42, prononcé la nullité du mandat impératif [2].

Quand on examine les choses de près, il est facile de voir que cette nullité est prononcée, non pas dans l'intérêt du représentant, mais au profit du pays et pour assurer la réalité, la sincérité, la loyauté, du gouvernement représentatif.

Au lieu de sauvegarder les droits de l'opinion publique et de réaliser la souveraineté antique, le gouvernement direct du peuple par le peuple, le mandat impératif favorise les

[1] Alexandre Hamilton : *Le Fédéraliste*, n° 71.

[2] Le mandat impératif n'a presque que des adversaires. Voir : Montesquieu : *Esprit des lois*, XI, 6. — Mounier : *Considérations sur les gouvernements*, 46. — Royer-Collard : *Discours et écrits*, II, 215, s. — Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*, ch. XII, 256, s. — Rossi : *Cours de droit constitutionnel*, 77e leçon, IV, 1, s. — Hello : *Régime constitutionnel*, II, 257, s. — J. Simon : *Liberté politique*, ch. III, 170. — Bluntschli : *Le droit public*, liv. II, ch. XII, 89, s. — Et pourtant, en pratique, il serait facile de trouver beaucoup de mandats impératifs. Ils dénaturent le régime représentatif et organisent peu à peu le règne de la démagogie. Nous nous rappelons avoir lu, à Lyon, en janvier 1883, une affiche portant, pour un candidat au conseil des prud'hommes, c'est-à-dire par un futur juge, obligation de consulter toujours, avant de rendre un jugement, la Chambre syndicale dont ferait partie l'ouvrier intéressé dans le procès. Ce simple fait est significatif et montre bien tout le danger du mandat impératif.

fautes politiques des députés, en diminuant leur responsabilité et en leur permettant d'invoquer toujours comme excuse soit la lettre du mandat, soit son esprit, soit enfin les modifications implicites qu'il aura subies par suite des évolutions de l'opinion publique. L'électeur demeure toujours à la discrétion de l'élu et il n'a pas la garantie de la dignité et de l'indépendance du représentant.

Il ne suffit pas toutefois de prohiber le mandat impératif, il faut surtout trouver une sanction énergique qui punisse l'élu et, au cas de récidive, l'électeur lui-même.

Actuellement la loi du 30 novembre 1875, dans son article 13, se borne à déclarer que le mandat impératif « est nul et de nul effet ». Il résulte de là que, si le député a commis une faute conforme au mandat, il invoquera l'obligation morale qui existe pour lui; si, au contraire, il a violé ses fallacieuses promesses, il excipera benoîtement de la nullité légale du mandat impératif.

Nous avons dit qu'en 1846 la Chambre avait vu dans le mandat impératif une atteinte portée au libre arbitre du député, qui, au lieu d'être un législateur, devenait un commissionnaire de ses électeurs. En conséquence on avait, à tort dans l'espèce, avec raison en principe, annulé l'élection.

Dans un rapport fait à l'Assemblée nationale, M. Batbie, parlant du mandat impératif, disait : « La Chambre annulerait l'élection en cas d'infraction grave. C'est ce qui arriverait si le candidat avait signé un programme imposé, et surtout si les commettants avaient obtenu du candidat la promesse qu'il donnerait sa démission de député à leur première réquisition[1] ».

Là se trouve la sanction naturelle, efficace, de la prohibition

[1] Batbie : *Rapport* sur le projet de loi électorale. *Officiel*, 1er avril 1874, p. 2501-2505. — Ce projet, émané de la première commission des Trente, n'a pas abouti. La formule adoptée par cette commission se bornait à interdire « aux députés d'accepter un mandat impératif. » Elle était donc moins énergique que la formule proposée par la deuxième commission des Trente et adoptée par la loi du 30 novembre 1875. La nullité de l'élection n'a pas été prononcée, disait M. Batbie, pour laisser à la Chambre toute liberté d'appréciation.

du mandat impératif. La nullité de l'élection est le seul point vulnérable du candidat, qui a eu assez peu de dignité pour accepter un mandat impératif. Même après avoir admis la possibilité de sa révocation par les électeurs, il sait bien que cela n'engage à rien, qu'il pourra toujours interpréter à sa façon, c'est-à-dire nier, sa promesse ou sa signature, contester la compétence et l'autorité de ceux qui prononceraient sa révocation ou réclameraient sa démission et rester sur son siège de député tant qu'il le voudra. Autre serait pour lui le danger naissant de la révocation que pourrait prononcer la Chambre. Cela le rendra circonspect, ou plutôt cela viendra au secours de sa dignité naturelle et lui permettra de résister aux exigences démagogiques de ses électeurs. Il leur dira : « Si vous me désirez pour représentant, n'exigez pas que je sois pour vous un instrument servile, car la Chambre, en m'invalidant, m'empêcherait même d'être un instrument ».

Dans leur rapport sur la loi du 30 novembre 1875, MM. Ricard et de Marcère montraient que la nullité du mandat impératif prononcée par la Constituante avait pour but de proclamer l'unité politique de la France et la nature représentative du gouvernement[1].

Dans la discussion de l'article 13, M. Ricard a admis, entre le député et l'électeur, « une sorte de contrat moral ». « Mais, a-t-il dit, nous n'admettons pas le lien matériel, nous n'admettons ni la démission donnée en blanc, ni l'engagement formel de se retirer devant une sommation de ceux qui ont imposé le mandat impératif[2] ».

La question de la nullité de l'élection n'a donc pas été agitée.

[1] *Officiel*, 14 août 1875, p. 6776.

[2] Par la force des choses, disait le rapport précité, tout mandat législatif est général, et ne lie le candidat élu que par le sentiment de sa dignité et de son honneur. — M. Madier de Montjau, demandait la suppression de l'article 13 afin que le député, qui aurait accepté un mandat impératif, « convention tout intime entre celui qui l'offre et celui qui l'accepte » fût arrêté par la seule sanction possible du mandat : « la crainte de perdre l'honneur ». — On le voit, l'idée de mandat n'existe pas ici dans le sens juridique du mot et comme consécration de la souveraineté du peuple,

La loi est silencieuse et il paraît difficile, en droit, de suppléer à son silence. La nullité serait une peine et, malgré la très large liberté que les Chambres s'attribuent pour l'appréciation des motifs d'invalidation, il semble qu'ici le texte manque complétement[1].

Le député au mandat impératif reste donc libre d'agir comme il l'entendra et d'invoquer, suivant ses convenances et ses actes, les promesses qu'il a faites, ou la nullité du mandat.

Cette situation est dangereuse. En législation, il faudrait que la Chambre, ou mieux encore l'autorité judiciaire, après avoir constaté le délit électoral, prononçât la nullité de l'élection. Le candidat est bien plus coupable que ses électeurs : il est censé plus éclairé et plus intelligent, il devrait leur donner des leçons de dignité et non le pernicieux exemple d'une ambition sans scrupules. Eux n'ont guère de profit personnel à espérer de l'élection. Lui aura tout au moins des satisfactions d'amour-propre. Il faut le punir par où il a péché. La nullité de l'élection s'impose comme sanction efficace de la prohibition du mandat impératif.

Au cas de récidive chez le candidat, on devrait admettre l'inéligibilité temporaire. Au cas de récidive chez les électeurs, on pourrait appliquer la déchéance du droit de représentation pour la durée de la législature, ainsi que cela existe en Angleterre pour les bourgs-pourris. L'électeur, en effet, nous le verrons plus loin, remplit une fonction politique, dont il doit se montrer digne, s'il veut continuer à être électeur.

La prohibition sérieuse, énergique du mandat impératif peut seule donner la pleine réalité du gouvernement représentatif.

prise dans son antique signification. (Voir, Duvergier : *Lois et décrets*, 1875, 542.) — M. Philipon (*l. c.*, LV), paraît aussi être un peu de l'avis de M. Madier de Montjau, puisqu'il dit : « La question du mandat impératif est une question de moralité, bien plus que de législation ».

[1] C'est aussi l'avis de M. Ch. Lefebvre (*Études sur les lois constitutionnelles de 1875*, 36), qui dit : « La loi laisse à la conscience du député le soin d'apprécier, quand il a déjà manqué à la loi, s'il doit à l'occasion plutôt manquer à ses convictions ou à ses promesses ».

L'électeur n'aura plus d'orgueilleuses illusions; il saura qu'il a bien plus le devoir d'obéir que le droit de commander.

L'élu pourra avoir, sans trop de dangers pour son ambition, la dignité et la liberté nécessaires à sa mission. Il fera, devant les électeurs, l'apprentissage utile de l'indépendance qu'il devra montrer devant les ministres, dont les séductions sont peut-être plus dangereuses et plus corruptrices que les faveurs très espacées du corps électoral.

II.

Corps électoral.

Nous avons essayé de bien indiquer la nature du gouvernement représentatif. Nous avons montré que le « mandat législatif » n'est pas un mandat et ne saurait surtout être un mandat impératif. Nous savons que l'électeur est, non pas la source des pouvoirs publics, mais le moyen pratique qui est ou peut être employé pour en désigner les dépositaires. Il nous reste à examiner le corps électoral en lui-même. Cela nous conduit à étudier le suffrage universel, la représentation des minorités, l'électorat, l'éligibilité et l'élection.

Suffrage universel.

Le suffrage universel a été attaqué et défendu avec passion. Il a, suivant les circonstances et surtout les espérances politiques, des admirateurs dans tous les partis, ce qui prouve qu'il n'est le résultat d'aucune forme gouvernementale. Tout parti au pouvoir, qui voyait sa majorité s'émietter et disparaître dans des élections successives, s'est révolté contre l'absurdité du suffrage universel, tandis que sa sagesse et son caractère éminemment national étaient acclamés par le parti qui s'approchait du pouvoir. Cela a été vrai sous la République de 1848, sous le second Empire et depuis 1871; cela sera

vrai toujours. On ne saurait admirer ceux qui vous abandonnent, on flatte toujours ceux dont on espère se servir.

Tout a été dit pour et contre le suffrage universel.

Il est absurde, puisqu'il établit une égalité brutale entre tous les individus, malgré les différences de mérite, d'intelligence, de valeur politique et morale.

Il est juste, parce qu'il donne la parole à tous petits et grands. L'amour de la patrie, l'obligation de la servir et souvent de mourir pour elle ne se mesurent pas à la fortune, à la situation sociale. Puisque le service militaire est universel, pourquoi le suffrage ne le serait-il pas? Rien ne saurait être plus national que le suffrage universel, rien, sauf le suffrage plus universel encore, plus exact, et donnant une image plus fidèle du pays que le système actuel.

Sous le gouvernement de Juillet, la question de la réforme électorale avait été souvent discutée, le suffrage universel avait trouvé, en somme, peu de partisans, peut-être parce qu'il en avait dans tous les partis opposés au gouvernement.

Le gouvernement provisoire de 1848 en convoquant, par le décret du 5 mars, l'Assemblée constituante, établit un régime électoral nouveau, qui, entre autres principes, proclamait le suffrage universel direct et le scrutin de liste.

Beaucoup d'écrivains ont pensé que cette improvisation politique était prématurée et qu'il aurait mieux valu procéder, comme tous les grands pays d'Europe, par des extensions graduelles du droit de suffrage, pour n'arriver que lentement vers cette limite, le suffrage universel[1].

Nous sommes allés, du premier coup, sans transition suffi-

[1] Citons, à titre d'exemple : V. Cousin : *Discours politiques* (1848). — Laboulaye : *Questions constitutionnelles*, 79, s. (1848). — Sismondi : *Études sur les constitutions des peuples libres*, 46, 109, 187, s. — Littré : *Application de la philosophie politique au gouvernement*, ch. X, 137, s. — E. de Laveleye : *Des formes du gouvernement*, Revue des Deux-Mondes, 1er nov. 1871, p. 18, s. — G. de Molinari : *La question constitutionnelle*, *ibid.*, 15 janvier 1873, 264. — Vacherot : *La situation politique et les lois constitutionnelles*, *ibid.*, 15 décembre 1874, 770. — Bavelier : *Essai historique sur le droit d'élection*, 380, s., 405, s.

sante, au suffrage universel, et longtemps nous avons été à peu près seuls en Europe à pratiquer ce système, qui, résultat naturel de la démocratie, ne saurait être pour elle qu'un dangereux début.

Le grand défaut du suffrage universel, surtout dans les premières années de son application, c'est une très-vive impressionnabilité qui favorise les révolutions.

« De tous les vices du gouvernement démocratique, disait Washington, le plus grand peut-être, c'est qu'il faut toujours que le peuple *sente* avant de consentir à *voir*[1] ».

La raison a sur le suffrage populaire beaucoup moins de prise que l'imagination. Il a des enthousiasmes subits et irréfléchis pour un homme ou pour une idée, et alors il est capable d'une longue constance, jusqu'à ce que, les yeux dessillés, il brise ce qu'il a adoré et cherche de nouvelles idoles.

Il faut de longues années d'éducation politique et l'habitude habilement ménagée du gouvernement libre, pour que le peuple émancipé, ayant acquis assez de sang-froid et de raison, puisse échapper aux perfides embûches de ceux qui veulent l'exploiter à leur profit.

La masse électorale arrive lentement à ne tenir aucun compte des motifs de sentimentalité. Ce n'est ni le patriotisme, ni l'esprit de sacrifice qui manquent au peuple : il est capable de dévouement désintéressé et d'inaltérable fidélité. Mais, en politique, il s'inspire un peu trop de ses haines ou de ses enthousiasmes. On a dit que le peuple avait l'instinct du droit : il serait plus juste de dire qu'il en a le désir confus, au lieu de la connaissance nette et raisonnée qui serait nécessaire. Il aime le pays avec plus de générosité que d'intelligence. Cela n'a rien d'étonnant : il faut beaucoup de science et d'expérience, un bon sens très-éclairé pour connaître les vrais besoins du pays et servir ses intérêts permanents, au lieu de satisfaire à ses frivoles fantaisies.

Le suffrage universel a donc des inconvénients certains que

[1] Cité par C. de Witt : *Histoire de Washington*, ch. XI, 206.

ses victimes exagèrent, que ses amis dissimulent, qu'il est impossible de nier.

Ces inconvénients ne sont pas tous inévitables et peuvent tout au moins être diminués.

Une supériorité évidente du suffrage universel, c'est d'exister. Si un parti essaie de le supprimer ou de prendre contre lui des précautions trop apparentes, ou même de marquer imprudemment sa méfiance à son égard, tous les autres partis se constitueront d'office les champions du suffrage universel et triompheront facilement de leur maladroit adversaire. Il suffit de se rappeler, en mettant de côté les faits postérieurs à 1871, le mal que la loi du 31 mai fit à la majorité de la Législative et les facilités qu'elle donna au Président pour le coup d'État de décembre 1851. S'il fallait en donner une preuve, elle se trouverait simplement dans ce fait que le gouvernement avait proposé l'abrogation de cette loi et qu'il la réalisa, le 2 décembre, en même temps qu'il décrétait la dissolution de l'Assemblée.

Et pourtant cette loi du 31 mai n'était pas une arme bien terrible contre le suffrage universel : elle se bornait à exiger un domicile de trois ans [1]. Mais le suffrage universel était récent, imprévu pour la plupart des citoyens. On aurait dit que le peuple s'efforçait de l'aimer, d'autant plus qu'il l'avait au fond moins désiré et qu'il l'avait reçu comme un don de joyeux avènement de la République.

Il y aurait donc grave imprudence à supprimer ou diminuer le suffrage universel. Il vaut mieux, il sera plus sage et plus utile de l'améliorer, de le rendre plus éclairé, plus libre, plus loyal et plus réfléchi.

Qu'on le veuille ou non, le suffrage universel est un fait qui s'impose, comme la démocratie elle-même, dont il dérive. Depuis 1848, il est peu à peu devenu, suivant le mot de M. le duc Albert de Broglie, « la base de nos institutions [2] ». Mal-

[1] Cela supprimait plus de deux millions d'électeurs sur neuf millions.

[2] Duc de Broglie : *Rapport* sur l'organisation des pouvoirs publics. *Officiel*, 22

adroit, aveugle et révolutionnaire serait celui qui méconnaîtrait un tel fait et rêverait l'impossible restauration d'un état social définitivement disparu.

La démocratie n'a plus besoin, comme au temps de M. de Serre et de Royer-Collard, de couler à pleins bords. Elle a tout submergé en France et ailleurs. Partout elle n'a cessé de marcher d'un pas vainqueur. Partout elle s'est affirmé par une plus grande importance donnée à l'opinion publique et spécialement par des réformes électorales qui, lentement peut-être, mais sûrement, aboutiront au suffrage universel.

C'est ailleurs que dans la suppression de ce suffrage qu'il faut chercher des garanties contre le nombre, qui, suivant M. Caro, « incline toujours plus ou moins à se prendre non-seulement pour l'expression de la volonté nationale, mais, ce qui est fort différent, pour l'organe du droit, que dis-je? pour le droit lui-même[1] ».

Les mérites, la valeur politique des individus sont si difficiles à apprécier, qu'il faut se résigner à compter les suffrages, au lieu de les peser. Toutes les présomptions de capacité, posées par le législateur ou imaginées par les publicistes, sont facilement injustes ou ridicules. Si elles sont basées sur l'argent, elles deviennent cruelles et intolérables pour les pauvres, en ajoutant, à la gêne ou à la misère, l'humiliation de l'incapacité politique.

Certes, il est impossible d'admettre que la vérité, la justice et la raison se trouvaient toujours avec les gros bataillons d'électeurs. Toutefois, il appartient à l'aristocratie du pays, à tous ceux pour lesquels le fait d'appartenir à la classe dirigeante équivaut trop souvent à une complète sinécure sociale, il appartient aux chefs naturels de la démocratie d'éclairer et de moraliser la masse de la nation, afin de mettre les gros

février 1873, p. 1288. — Cpr. en ce sens, Henri Lasserre : *De la réforme du suffrage universel* (1873), 13, s.

[1] Caro : *La vraie et la fausse démocratie*. Revue des Deux-Mondes, 1er juin 1870, p. 569. — Cpr. sur les défauts et les erreurs du suffrage universel, Villiaumé : *Politique moderne*, II, ch. VIII. — Naquet : *République radicale*, 80, s., 222.

bataillons d'électeurs du côté de la raison, de la justice et de la vérité.

Si chaque individu, riche ou pauvre, savant ou ignorant, bon ou mauvais, a la même valeur devant les urnes, il faut que les meilleurs, ceux qui ont quelque supériorité sociale, sachent se multiplier par l'influence qu'ils exerceront, grâce à leurs discours, à leurs ouvrages et surtout à leurs exemples.

« Les hommes d'élite, disait en 1873 M. Louis Blanc, ont, en réalité, autant de votes qu'ils peuvent en gagner par leur parole et par leurs écrits à la cause qu'ils défendent; de sorte que le suffrage universel a pour résultat l'identification du pouvoir d'une minorité éclairée avec le pouvoir d'une majorité convaincue. Voilà en quoi consiste l'excellence du suffrage universel[1] ».

Les actes du suffrage populaire dépendront toujours de cette minorité éclairée, pourvu qu'elle soit en même temps prudente, habile, désintéressée. Ce n'est pas à la veille d'une élection qu'il faut s'occuper des électeurs, que l'on a trop l'air de découvrir pour la première fois, sauf à les oublier bien vite. L'éducation du suffrage universel dure toujours, et toujours aussi devraient durer les leçons et les exemples de sagesse et d'abnégation politiques de ceux qui, au lieu de s'en faire un marchepied, bientôt oublié avec dédain, voudraient sincèrement le diriger, l'éclairer, le moraliser, pour le plus grand bien de la patrie.

Il n'y a rien au delà du suffrage universel, rien si ce n'est la force pure, ou bien le privilége à rebours, l'aristocratie des prolétaires, l'égalité envieuse, établie en abattant les épis de blé qui élèvent leur tête au-dessus du champ doré.

Impossible donc de réaliser en ce sens de nouveaux progrès démocratiques et d'étendre un suffrage qui est bien universel, au moins pour les hommes.

Notre expérience, appuyée de celle des autres peuples, nous

[1] L. Blanc : Séance du 11 mars 1873, à l'Assemb. nat., *Officiel*, 12 mars, 1707.

prouve que ce serait folie pure de vouloir remonter le courant et revenir à un suffrage qui ne serait plus universel.

Sans doute nous avons longtemps été presque seuls à posséder ce système de suffrage. Sauf l'Allemagne, le Danemark, la Grèce et la Suisse, il serait difficile de citer en Europe un grand État qui ait, comme nous, le suffrage universel direct[1]. Toutefois, il n'est pas téméraire d'affirmer que la plupart des pays qui nous entourent s'acheminent vers le suffrage universel, mais en améliorant notablement le système que nous appliquons depuis 1848.

En Belgique, le pays qui a le plus d'affinités avec nous, si le principe de l'élection censitaire a été maintenu depuis 1831, conformément à l'article 47 de la Constitution, le cens a été, dès 1848, abaissé jusqu'au minimum de 20 florins (42 fr. 32) permis par cet article, qui avait établi le maximum de 100 florins. Le 8 février 1882, M. Malou, chef de la droite, a fait adopter le principe de l'augmentation des électeurs censitaires, par un remaniement des impôts. Il est vrai que le chef de la gauche, M. Frère-Orban, a fait ses réserves, déclarant qu'il ne voulait pas sacrifier « au dieu du jour, le nombre, parce qu'il n'est ni le droit, ni la justice, ni la vérité. » Toutefois, le 6 juin 1883, le ministère, dont M. Frère-Orban est le chef, a proposé de donner le droit électoral à de nombreuses catégories de « capacités ». C'est tout simplement la réforme qui, refusée en 1848, par le ministère Guizot, amena la chute de Louis-Philippe.

En Italie, le cens électoral a été abaissé de moitié, et, chose curieuse, la réforme, au lieu d'être entravée par le Sénat, a été étendue par lui, de telle manière que le nombre des électeurs pour la Chambre est de 2,144,182, au lieu de 626,371. Tous les électeurs doivent savoir lire et écrire. Le cens est actuellement de 19 lires 80[2].

Au Brésil, la réforme a été accomplie par les conservateurs.

[1] Voir Demombynes : *Constitutions européennes*, t. II, 33, note.

[2] Lois des 22 janvier et 13 mars 1882. *Bulletin de la soc. de lég. comp.*, 1883, 179. — 1882, 102.

La loi du 9 janvier 1881 a ajouté aux électeurs censitaires (qui doivent posséder un revenu de 567 fr.), de nombreuses « catégories de capacités » dispensées du cens. Tous les électeurs doivent savoir lire et écrire.

En Espagne, le suffrage universel avait été admis par la Constitution de 1869 et il a servi à créer les Cortès qui ont voté la Constitution de 1876. Le cens est, depuis la loi du 28 décembre 1878, de 27 fr. d'impôt direct ou de 54 fr. de contributions industrielles. Il y a en outre des électeurs censitaires, des catégories de « capacités[1] ».

En Autriche, la loi du 4 octobre 1882 a donné le droit d'électeur à tout citoyen payant 5 florins d'impôts directs.

Aux États-Unis la Chambre des représentants est élue d'après le mode de suffrage usité dans chaque État. Presque partout le suffrage est universel, sous certaines conditions d'âge et de résidence. La tendance générale est de faire disparaître les conditions de cens là où elles subsistent encore[2].

Partout le cens est abandonné ou abaissé. Revenir en arrière pour rétablir un cens de 20 ou 40 francs, ce serait vraiment courir la chance d'une révolution pour trouver une bien pauvre garantie. Ce n'est certes pas l'argent qui donne l'esprit libéral ou conservateur[3].

La Constitution de 1875 a donc sagement fait en décidant que la Chambre serait élue au suffrage universel direct et que

[1] En Portugal, le système actuel ressemble à celui du Brésil et tend, par plusieurs points, à se rapprocher des lois espagnoles et italiennes. — Une observation à faire, c'est que la plupart des constitutions n'ont pas réglementé le régime électoral, afin de faciliter les modifications graduelles et fréquentes, qui se sont produites dans la plupart des pays et qui ont même conduit les Belges à faire un Code électoral en date du 18 mai 1872, complété par trois lois de 1877, 1878 et 1881. — Cette unification de la législation électorale a été proposée chez nous par M. Naquet (Voir *Officiel*, 2 mai et 6 juin 1880). Nos deux lois du 2 août et du 30 novembre 1875 n'ont pas la valeur constitutionnelle. Elles pourraient être modifiées comme les lois ordinaires.

[2] Nous tenons ces renseignements de notre savant ami M. Alphonse Gourd, avocat à la Cour de Lyon. M. Gourd a écrit, pour la Société de législation comparée, un grand ouvrage sur les Constitutions des États de l'Union américaine. Cet ouvrage est actuellement sous presse.

[3] Voir *infrà*, ch. VIII, ce que nous disons à propos des élections sénatoriales.

le Sénat émanerait indirectement du suffrage universel. A nous, de neutraliser ses défauts et de développer ses qualités. A nous, de l'éclairer, de le moraliser, de l'élever, d'en faire une grande voix qui parle dignement pour la nation. Qu'il ne devienne pas, ou qu'il ne reste pas, ce despote capricieux et fantasque que l'on essaie de corrompre et d'avilir pour mieux le dominer. Qu'il ne rappelle en rien la maîtresse adorée et méprisée à laquelle le poète disait :

> « *Nec sine te nec tecum vivere possum* ».
> « Je t'aime d'autant plus que je t'estime moins[1] ».

Représentation des minorités.

Jusqu'ici nous avons appliqué la loi de la majorité à la représentation aussi bien qu'au gouvernement. Cette loi est une nécessité pour les délibérations et le vote dans les Chambres. Mais que le choix, par les citoyens de l'aristocratie naturelle, qui sera chargée de le gouverner, soit fait aussi à la majorité, cela ne paraît ni raisonnable, ni juste.

Le Parlement devrait être une reproduction du pays tout entier, une image fidèle de ses sentiments, de ses idées, de ses tendances, de ses passions si diverses, si complexes, souvent si contradictoires. L'opinion, ou mieux les opinions du pays, doivent se trouver dans les Chambres avec la même importance relative, puisque, au fond, la vraie reine des pays démocratiques, c'est l'opinion publique. Sans doute ces opinions, ainsi fidèlement représentées, seront plus éclairées et peut-être, sous l'influence de la discussion, se modifieront-elles. Toutes ne seront pas sûres de se faire sanctionner par un vote, mais elles auront ainsi les moyens d'y aspirer, et, en devenant plus patientes, elles cesseront parfois d'être anarchiques.

Ainsi comprise, la représentation n'est plus le moyen d'obtenir la volonté générale, qui se résout en la volonté d'une

[1] Ovide, XIe *Élégie amoureuse;* cpr. Martial : *Épig.*, XI, 47. — Collé.

majorité plus ou moins certaine. La représentation devient quelque chose de plus complexe, et aussi de plus utile et de plus juste : elle est le résumé, la quintessence de la société. Le pays tout entier se trouve au Parlement, et non pas une fraction du pays, qui, intolérante et despotique, se sert du pouvoir contre ses adversaires, oubliant qu'il ne doit être exercé que dans l'intérêt national.

Avec le système actuel, qui fait de la représentation, comme du pouvoir, le monopole de la majorité, la victoire est enivrante, la défaite insupportable, parce qu'elles sont totales. Si la liberté de la presse et la liberté de réunion et d'association n'existent pas ou sont supprimées, les partis vaincus demeurent condamnés pour longtemps à l'impuissance et au silence. L'irritation de la défaite devient ainsi plus vive et croît avec le temps, de telle sorte qu'elle peut constituer un danger de guerre civile.

« C'est surtout dans les gouvernements populaires, disait Washington, que l'esprit de parti exerce le plus de ravages. On doit vraiment l'en considérer comme l'ennemi le plus acharné. La domination alternative des factions irrite cette soif des représailles qui accompagne les dissensions civiles. Elle est elle-même un despotisme affreux et finit par en amener un autre plus durable[1] ».

Toute représentation incomplète est à la fois maladroite et injuste. Le parti au pouvoir, ayant réduit ses adversaires au silence, espère de longues années de domination. Ce silence sera le recueillement qui accumule les griefs, enregistre les fautes et prépare la revanche. Ou bien, et plus souvent, il dissimulera les menées souterraines des sociétés secrètes, qui préparent l'insurrection.

Un gouvernement a besoin de l'opposition qui lui fait éviter des fautes et qui surtout, dans l'intérêt du pays, empêche ou dénonce les abus de pouvoir.

[1] Washington, cité par le duc d'Ayen : *Les publicistes américains et la constitution des États-Unis*, Correspondant, 25 mai 1876, 604.

Mais si le despotisme est maladroit pour un parti, il est surtout dangereux et corrupteur pour un peuple. Les intolérances du pouvoir, les persécutions injustes, les manœuvres de parti, abaissent la moralité politique et pervertissent la notion de la justice, en réhabilitant la force.

Le système de compression pratiqué à l'égard de toutes les opinions dissidentes, transforme souvent une erreur, qu'il aurait fallu discuter et réfuter, en une conviction sentimentale, mystérieuse, qui prépare les soldats de l'émeute et les prétoriens d'un nouveau despotisme.

Donc la représentation, pour être utile, et prévenir, autant que possible, le despotisme des uns, l'oppression et les révoltes des autres, doit être complète, sincère, loyale. Il faut que le pays se retrouve tout entier au Parlement. Tout système qui supprime les minorités, qui ne donne pas à chaque parti un nombre de représentants proportionnel à celui du nombre des électeurs dont il dispose dans le pays, est un système injuste et dangereux. Le gouvernement de libre discussion n'existe pas, car cette liberté s'affirme surtout au Parlement; elle demeure incomplète et précaire dans les journaux et les réunions publiques. Le pays est gouverné sans contrôle par un parti tout-puissant, au lieu d'être dirigé par le parti qui a la majorité dans le pays et dans le Parlement sous le contrôle des autres partis, représentés dans les Chambres suivant leur importance respective dans la nation.

« Si jamais la liberté se perd en Amérique, disait Tocqueville, il faudra s'en prendre à l'omnipotence de la majorité, qui aura porté les minorités au désespoir, et les aura forcées de faire appel à la force matérielle. On verra alors l'anarchie, mais elle arrivera comme conséquence du despotisme[1] ».

Pour échapper à ce péril certain, qui menace toutes les démocraties représentatives, il importe d'assurer aux minorités la part de représentation qui leur revient d'après leur importance dans le pays. Le gouvernement demeurera toujours une

[1] Tocqueville : *Démocratie en Amérique*, IIe p., ch. VII, p. 158, s., t. II.

question de majorité. Le contrôle deviendra naturellement le fait de la minorité, ou des minorités, au lieu de demeurer un simulacre de surveillance, ou une course aux portefeuilles entre membres de la même majorité, comme cela arrive fatalement avec le système actuel.

En même temps, les divers partis, rendus plus circonspects par la connaissance de leurs forces respectives et surtout par leur présence dans le Parlement, auront plus de cohésion et ne s'émietteront pas, comme il arrive souvent, en fractions qui cherchent laborieusement une apparence de raison d'être, autre que les compétitions purement personnelles.

Plus d'unité dans chaque parti, proportionnalité des partis dans le Parlement comme dans le pays, gouvernement de libre discussion, de contrôle attentif et efficace, organes assurés à toutes les tendances qui rallient un groupe important d'électeurs, tels sont les multiples avantages d'une représentation fidèle, complète, loyale du pays.

Comment arriver à cette représentation de tout le peuple, et non de la majorité, comment éviter la suppression et, par suite, l'oppression des minorités?

Nombreux sont les systèmes proposés. Quelques-uns seraient encore plus mauvais que le système actuel. D'autres pallieraient le mal, sans le faire complétement disparaître. Ceux qui paraissent résoudre le problème sont tellement compliqués qu'il faut se résigner à les déclarer impraticables. Tout procédé de représentation des minorités dont le principe, l'utilité et la pratique ne seront pas compris et admis de la masse des électeurs, excitera leur méfiance et sera considéré comme un moyen de sophistiquer le suffrage universel.

La question est néanmoins posée, ce qui est déjà important. Partout, à Londres et à Genève, à Chicago et à New-York, à Bruxelles et à Paris, en Italie et en Portugal, des associations existent pour la réforme du suffrage politique. Toutes veulent la représentation proportionnelle des partis, au lieu de la représentation exclusive de la majorité. Les divers systèmes ont été l'objet d'essais partiels. Mais nulle part nous ne trouvons

l'application à tout le pays, pour toutes les élections, d'un système uniforme qui assure la représentation proportionnelle des partis. La question n'est pas encore entrée dans la période d'expériences. Il est donc assez difficile de se prononcer sur le mérite respectif des nombreux procédés imaginés pour la représentation des minorités. Tel système, qui est parfait sur le papier, sera défectueux en pratique. La réalité est la pierre de touche des théories et souvent la plus mauvaise en apparence et la seule applicable. Puis, il faut tenir compte des habitudes électorales du pays et choisir, entre les systèmes possibles, celui qui sera le moins mauvais.

Examinons les divers procédés qui, suivant leurs auteurs, réaliseraient la représentation proportionnelle.

1° *Collége unique* pour tout le pays; liste comprenant autant de noms que de députés à élire. Ce système imaginé par Saint-Just, ressuscité par Émile de Girardin, détruirait, en effet, les influences de clocher, mais pour transférer la réalité du droit électoral à la capitale, d'où partiraient les listes toutes faites. Le tirage au sort ne serait pas plus aveugle que cette élection portant sur plus de 500 noms. D'ailleurs la moitié plus un des électeurs auraient tous les siéges.

2° *Vote limité,* ou *liste incomplète,* chaque électeur ayant un nombre de voix inférieur d'une unité au nombre de députés à nommer (3 pour 4, 4 pour 5, etc.), c'est le système de lord Russell, de lord Cairns. Il a été appliqué, depuis 1867, en Angleterre, pour douze colléges ayant trois députés à nommer. Il a été appliqué à New-York pour l'élection de la Constituante de 1867; dans le canton de Vaud (1869), dans l'Illinois (1870), en Pennsylvanie (1870) pour l'élection des juges.

En Italie, la loi du 13 mars 1882 a décidé que sur 135 colléges élisant 508 députés, il y aurait 35 élisant 5 députés et dans lesquels l'électeur n'aurait que 4 voix.

La loi espagnole du 28 décembre 1878 est plus étendue que la loi italienne. Elle décide que dans les districts élisant 3 députés, l'électeur aura deux voix exprimées par le même bulletin. Il en aura 3 pour 4 ou 5 députés, 4 pour 6, 5 pour 7, 6 pour 8.

En Portugal, le projet de loi électoral déposé en janvier 1883, par le cabinet, établit que dans 12 cercles ayant chacun 6 députés à élire, près de moitié du chiffre total, les électeurs n'auront que 5 voix.

Le vote limité a l'inconvénient de ne reposer sur aucune base, d'être absolument arbitraire et d'une utilité très aléatoire. Tantôt la majorité aura tous les siéges. Tantôt la minorité en aura plus que la majorité. Ainsi 60 électeurs bien disciplinés, sur 99, peuvent emporter les trois siéges en donnant à chaque nom 40 voix sur les 120 dont ils disposent, tandis que les autres électeurs n'en peuvent réunir que 39. Ainsi encore si on suppose cinq siéges et deux partis, l'un de 240, l'autre de 260 électeurs, si le premier vote uniquement pour 4 candidats, il leur donnera à chacun 240 voix. Si le second répartit ses 1040 suffrages entre les 5 candidats, chacun n'aura que 208 voix. Donc le premier parti, qui est la minorité, aura quatre siéges, et le second, un seul[1].

En 1875, le Brésil a essayé l'expérience du vote limité : la seconde épreuve a donné une Chambre d'une seule nuance, contrairement au vœu du législateur et à l'espérance des publicistes. La loi de 1881, en supprimant le scrutin de liste, a, par cela même, renoncé au vote limité dont on n'avait pas lieu d'être satisfait[2].

En outre, le vote limité ne suppose que deux partis en présence, comme en Angleterre (whigs et tories), ou en Belgique (catholiques et libéraux). Cela n'est pas nécessairement vrai : nous en savons quelque chose en France.

3° *Vote accumulé,* chaque électeur pouvant, par exemple, élire trois députés ou donner trois voix au même candidat. Ce système expose à des surprises comme le vote limité.

Soit 900 électeurs, 600 du parti A, 300 du parti B. Celui-ci arrivera premier en tête de la liste s'il se porte sur un seul

[1] Willequet : *Représentation de la minorité* (Bruxelles, 1881), 57. — D'Hondt : *Système pratique de représentation proportionnelle* (1882, Bruxelles), 58.

[2] D'Ourém : *Notice* sur la loi du 9 janvier 1881, *Annuaire de législat. étrang.*, t. XI, 858, s.

nom, qui aura 900 voix. L'autre, s'il a voté pour trois noms, aura trois candidats qui auront chacun, au plus, 600 voix, deux seulement étant élus.

Soit 190 et 110 les forces respectives des mêmes partis. La minorité, bien disciplinée, et sachant qu'elle est la minorité, se concentre sur deux noms, qui obtiennent chacun 165 voix, puisqu'elle dispose de 330 voix. La majorité, flottante et peu disciplinée, et d'ailleurs ne sachant pas qu'elle est la majorité, peut-être parce qu'elle était minorité à l'élection précédente, se concentre sur un seul nom qui obtient 570 voix. La majorité requise étant 151, il s'ensuit que la minorité aura deux siéges et la majorité un seul[1].

Ce système du vote accumulé est pratiqué en Angleterre pour les conseils d'écoles (*school boards*), en Illinois pour les députés, en Pennsylvanie pour les élections municipales de Bloomsbury et de Berwick, et pour les élections judiciaires. Il a été proposé, en 1870, par M. Léon Say et, en 1871, par M. Mortimer-Ternaux, pour les élections municipales de Paris.

Prévost-Paradol était un chaleureux partisan du vote accumulé, qui lui paraissait maintenir l'ascendant légitime des minorités, respecter l'égalité des suffrages, tout en assurant une juste représentation des minorités[2].

Avec le système actuel, tout parti qui n'a pas, dans une circonscription, la moitié plus un, est mis hors de la représentation. Plus il y aura de circonscriptions et plus les minorités auront des chances d'obtenir quelque siége. C'est même là une des supériorités du scrutin d'arrondissement sur le scrutin de liste. Mais ces chances sont accidentelles et rares, non le résultat cherché et prévu d'une organisation bien conçue.

Bien plus, avec le système actuel, il peut arriver que la majorité réelle du pays ait la minorité dans le Parlement. Il suffit pour cela de supposer que la minorité ait des majorités

[1] G. de Peyramont : *Discours* à la conférence Tocqueville, cité par le marquis de Castellane : *Essai sur l'organisation du suffrage universel*, 155, s. (1872).

[2] Prévost-Paradol : *La France nouvelle*, l. II, ch. 1, 69, s. — Cpr. E. de Laveleye : *l. c.*, 63, s.

infimes là où elle triomphe et presque pas de voix là où elle est vaincue. Un parti qui aura eu, au total, les trois quarts des voix, n'obtiendra pas la moitié des siéges.

En 1869, sur 8 millions d'électeurs, 3 millions d'opposants n'eurent presque pas de siéges. Et si la minorité avait porté, pour la plupart des circonscriptions, un seul candidat, comme, par exemple, M. Thiers, ce candidat aurait eu plusieurs millions de voix dans le pays, et partout il aurait été exclu par des députés ayant des majorités de quelques centaines ou de deux à trois mille voix[1].

Il y a là évidemment un fait anormal, qui choque le bon sens et la justice la plus élémentaire. Et ce résultat, il est habituel, il se produit dans toutes les élections, et sa fréquence est peut-être cause que nous n'en sommes pas suffisamment étonnés et inquiétés.

Quoi qu'il en soit, il est certain que le Parlement n'est pas « le miroir de la nation. » Il n'en reproduit que la moitié dans chaque circonscription, et, en combinant tous les chiffres, il peut même arriver qu'il en reproduise moins de la moitié. De plus, des candidats sont élus ici avec des majorités qui, ailleurs, sont d'impuissantes minorités : la valeur des voix change selon les circonscriptions. Il n'y a pas égalité entre les électeurs, ce qui est évidemment contraire au principe logique du suffrage universel. Or, s'il est juste de tenir compte de ce que Bluntschli appelle les « unions organiques[2] », des départements, des arrondissements, des cantons, des communes, qui, sauf les communes, sont des créations plus ou moins arbitraires du législateur, il est juste aussi de tenir compte des citoyens. Le Sénat est, avec raison, constitué pour être le grand conseil

[1] Laboulaye : *Histoire des États-Unis*, t. III, 13e leçon, 336, s. — De Castellane : *l. c.*, 139, s. — A. Gourju : *A la recherche d'une seconde Chambre*, 29, s. M. Gourju voudrait que la seconde Chambre appartînt uniquement aux minorités vaincues dans les élections de la Chambre des Députés. Il nous semble que ce système aurait l'inconvénient d'organiser un duel à mort entre les deux Chambres. C'est dans chaque Chambre que les minorités doivent trouver la place qui leur appartient d'après leur importance dans le pays.

[2] Bluntschli : *La Politique*, X, ch. III, 289.

des communes de France et la représentation particulière des départements. La Chambre des députés devrait représenter surtout les individus et donner une réduction fidèle, quoique ennoblie, élevée et améliorée, du pays, de ses tendances, de ses vœux, des idées qui divisent les citoyens en partis opposés.

Or, le système du *vote accumulé* a paru, sinon assurer la représentation proportionnelle, du moins donner aux minorités un moyen d'éviter les défaites complètes dont elles ont le droit de se plaindre. Il faut à la vérité supposer au moins trois députés à élire et une minorité du tiers plus un, ce qui laisse évidemment place à l'arbitraire, puisque le quart plus un sera impuissant.

Le vote accumulé n'est donc pas une solution définitive, mais bien un palliatif empirique contre l'oppression actuelle des minorités. Il a néanmoins d'incontestables avantages. Bien que sérieuses, les objections que nous avons indiquées ne sont pas décisives. Les partis ne sont jamais bien sûrs de leurs forces respectives : il y a toujours les amis inconnus et les défections imprévues. Les combinaisons, faciles sur le papier, ne sont pas aussi aisées en pratique, surtout lorsqu'on opère sur de grands nombres, comme cela arrive nécessairement avec le suffrage universel et un collége ayant au moins trois députés à élire. Les minorités auront besoin d'être bien disciplinées et d'avoir, en même temps, le courage d'avouer qu'elles sont une minorité, pour profiter du vote accumulé. Ces minorités seront moins dangereuses dans le Parlement que hors du Parlement. Elles participeront régulièrement à la vie publique du pays et, pour elles, l'espérance remplacera l'amertume de la défaite et les ressentiments accumulés d'une oppression injuste et d'un silence plein de révoltes cachées et de menaces souterraines.

Le vote accumulé aurait l'inappréciable avantage de protéger surtout les minorités intelligentes, capables de s'organiser, et si facilement opprimées par le suffrage universel. Il suffirait que le vote accumulé pût embrasser plusieurs circonscriptions, dans lesquelles le même candidat se présenterait.

4° On a cru trouver dans le *vote plural* un moyen d'empêcher la partie éclairée de la nation d'être annulée par la partie la plus nombreuse, la plus pauvre et, par suite, la moins instruite et la plus exposée aux habiles tromperies électorales du despotisme. On a voulu tenir compte alors de tout ce qui augmente la valeur propre de l'individu, de tout ce qui lui donne à la fois plus d'utilité et plus d'importance, des intérêts qu'il représente.

On a proposé une taxe sur le revenu, d'après laquelle on voterait, le reçu du percepteur donnant la valeur même du vote. Ce serait une résurrection du cens, une consécration exclusive des intérêts matériels.

On a proposé d'augmenter le suffrage simple appartenant à chaque citoyen, majeur de 21 ans et jouissant de ses droits politiques, d'autant de voix qu'il représenterait d'intérêts distincts : fonctions, fortune, grades universitaires, profession, etc.

D'autres voudraient que le père de famille, le chef d'exploitation eussent autant de voix qu'il y a de personnes à leur charge[1].

Ces systèmes sont en général très-compliqués, peu pratiques : il ne faut pas demander de trop grands efforts d'intelligence aux électeurs et aux membres du bureau électoral. Le sentiment, ou, si l'on veut, le préjugé d'égalité serait blessé par ce vote gradué, qui différencierait les électeurs. Enfin, et c'est là peut-être l'objection décisive, cela augmenterait les chiffres, mais ne changerait pas les proportions, ne ferait pas disparaître la loi de la majorité et par suite la suppression des minorités.

5° Au-dessus de ces divers procédés, qui pallient plus ou moins les inconvénients de la loi de majorité, appliquée aux élections, au lieu d'être restreinte aux délibérations, il convient de placer, comme bien supérieurs, les systèmes qui ont pour but de réaliser la *représentation proportionnelle.*

[1] Voir le système assez compliqué de M. Henri Lasserre : *l. c.*, 71, s.; 115, s.; 146, s.; 169, s.

Le système du *quotient électoral,* imaginé en 1780 par le duc de Richmond, appliqué au Danemark par le ministre Andræ en 1857, et maintenu en 1866, pour la première Chambre seulement, a surtout été proposé et soutenu par Thomas Hare.

Le système du quotient consiste à ne laisser à chaque député que le nombre de voix nécessaire pour être élu et à reporter l'excédant sur d'autres noms, d'après l'ordre indiqué par l'électeur lui-même. Au fond, il y a ainsi un collège unique, puisque tout candidat peut joindre les voix éparses obtenues dans tout le pays, et constatées par le dépouillement supplémentaire qui se fait au Parlement[1].

Pour éviter les listes imposées par les partis, Hare n'attribue qu'une seule voix à chaque électeur, ou bien propose des circonscriptions votant pour deux ou trois candidats. Hare échappe ainsi aux dangers du collège unique.

D'autres chargent le candidat lui-même de désigner les candidats qui profiteront des voix en excédant. Cela pourrait devenir un assez dangereux plébiscite et assurer, à un seul citoyen ou à un triumvirat quelconque, une sorte de droit de nomination des députés.

Le système de Hare a l'avantage incontestable d'assurer la représentation des minorités assez fortes pour réunir un nombre de voix égal au quotient électoral. Les électeurs ne sont pas forcés de s'abstenir ou de voter pour l'un des candidats qui se présentent dans leur circonscription. Il n'y a donc pas de voix perdues, ce qui est important pour l'exactitude de la représentation.

Un mérite important de ce système serait d'assurer aux hommes de grande valeur, qui ont une renommée nationale, sans disposer d'influences locales, les moyens d'être élus députés. Cela rendrait grand service au pays en élevant le niveau de la représentation.

[1] Ce système de Th. Hare a rallié beaucoup de publicistes : Stuart Mill (*Gouvernement représentatif*, ch. VII, 152, s.; VIII, 196, s.), en Angleterre; Palma, Brunialti, en Italie; Louis Blanc (*Question d'aujourd'hui et de demain*, 1re série politique, 244, s.), en France, etc.

Ce système a été essayé en Espagne par la loi du 28 décembre 1878. Dix candidats, qui auront obtenu au moins un total de 10,000 voix dans divers districts n'élisant qu'un ou deux députés, peuvent demander, s'ils ne sont pas fonctionnaires publics, à être considérés comme élus. La Chambre admet ceux qui ont obtenu le plus de voix en sus du minimum légal.

Ce système a été proposé, en Portugal, par le cabinet Fontès, pour six siéges et 6,000 voix. Il a été récemment appliqué au Brésil, au lieu du vote limité, mais seulement pour les élections municipales et provinciales[1].

La pratique ne peut pas encore être invoquée en faveur du système de Hare. Il lui manque cette épreuve pour que l'on sache si la généralisation pour tous les députés de la règle du quotient n'aurait pas pour effet, comme le craignait Bagehot[2], de favoriser les entreprises d'élections à forfait. Des compagnies pourraient se créer pour la formation, par bribes et tronçons, d'un collége volontaire. Des groupes d'électeurs se mettraient peut-être en adjudication au plus offrant et dernier enchérisseur, pour compléter une élection et faire un député, qui aurait peut-être des aptitudes trop financières.

6° M. Naville s'est constitué le promoteur du système de la *liste libre*, qui donne une valeur à tous les votes et repose sur l'organisation des partis et non sur les individus.

Divers partis librement formés proposent leur liste de candidats, et chaque liste a droit à un nombre de députés proportionnel au nombre des voix qu'elle a obtenues. Les listes, déposées par trente électeurs au moins, reçoivent un numéro d'ordre, et l'électeur dépose un bulletin contenant le numéro de la liste qu'il a choisie et un nombre de candidats égal au plus aux deux tiers des députés à élire. Le dépouillement constate à la fois les chiffres obtenus par chaque liste, le nombre de députés auxquels chaque parti a droit, et les noms de ces députés[3].

[1] D'Ourém : *l. c.*, 859.
[2] W. Bagehot : *Constitution anglaise*, ch. IV, 225, s.
[3] E. Naville : *La question électorale en Europe et en Amérique*, 2e édit. (1871), 173,

Ce système a l'inconvénient grave de faire voter sur les partis que l'électeur ne connaît guère et ne distingue pas toujours fort bien, au lieu de le faire voter sur les personnes, ce qui est bien plus de sa compétence. Le vote ne sera pas toujours éclairé ni libre. La liberté consiste surtout, pour l'électeur, à choisir entre les candidats et à voter pour celui ou ceux qui lui agréent. Pourvu qu'il les connaisse, il choisira en général assez bien. S'il ne les connaît pas, et cela arrivera presque toujours lorsqu'une liste sera trop longue, il votera à l'aventure, et l'élection sera faite réellement par les comités qui auront proposé les listes.

7° Récemment un écrivain belge, M. d'Hondt, a proposé un système assez ingénieux, qui réaliserait, dans chaque circonscription, sans trop changer les habitudes électorales, la proportionnalité de la représentation[1].

Pour donner à chacune des listes en présence un nombre de représentants proportionnel à son importance numérique, M. d'Hondt a recours à une opération mathématique un peu trop compliquée peut-être, mais qui, du moins, ne laisse aucune prise à l'arbitraire.

M. d'Hondt divise le chiffre total des voix données à chaque liste par un même diviseur qui donne des quotients dont la somme soit égale au nombre des siéges vacants[2].

La répartition doit se faire d'après le nombre des adhérents de chaque liste. Cela serait facile si chaque électeur ne votait que sur le nom du chef de la liste. Mais pour cela il faudrait changer les habitudes et diminuer la liberté de l'électeur qui tient souvent à faire une sélection dans les listes, ou à ne voter que pour la moitié d'une seule liste. Il importe donc de laisser

s.; *La démocratie représentative*, Comptes rendus de l'Acad. des Sc. mor. et polit., 1881, t. CXV, 365, s. — Edm. Bertrand : *La représentation des minorités*, Bullet. de la Soc. de Législ. comp., mars 1873, p. 175.

[1] D'Hondt : *l. c.*, 11, s.

[2] Exemple : 3,000 électeurs, 3 candidats à élire, 3 partis ayant 1,501, 799, 700 voix. M. d'Hondt divise ces trois chiffres par 750, diviseur obtenu par la règle des proportions, et il trouve 2 députés pour le premier parti, 1 pour le second, et aucun pour le troisième.

à tous les bulletins une valeur égale, même s'il y en a qui portent une liste incomplète. Il faudra donc que le bulletin qui contient un candidat compte pour une unité à ce candidat; celui qui en contient deux comptera pour une moitié à chacun et ainsi de suite, de manière que le bulletin vaille toujours une unité. Ainsi la somme totale des votes entiers et partiels obtenus par les divers candidats, donnera la somme des électeurs adhérents à chaque liste. Il suffirait de réduire les fractions en entiers. Tout le travail mathématique, facilité par des tables de réduction, serait pour le bureau.

On a donc ainsi le chiffre électoral du candidat et le chiffre électoral de la liste à laquelle il appartient, ce dernier étant obtenu par l'addition des chiffres électoraux de chaque candidat. Les candidats ayant le chiffre électoral le plus élevé auront les siéges attribués à leur liste.

M. d'Hondt prétend que son système réunit les avantages du vote accumulé et du scrutin de liste[1].

Malgré tout ce qu'il a d'ingénieux et de séduisant, surtout parce qu'il ne bouleverserait en rien les habitudes électorales du pays, sauf, pour la France, la substitution du scrutin de liste au scrutin d'arrondissement, nous doutons un peu que le système de M. d'Hondt soit pratiquement possible. Il donne un peu trop d'importance à la liste prise dans son entier, il attribue un peu arbitrairement à toute une liste le vote en faveur d'un seul nom de cette liste. C'est transformer le vote sur les personnes en vote sur la politique, ce qui échappe à la compétence de la plupart des électeurs urbains et à la volonté des électeurs ruraux.

Nous ne reprocherons pas trop à M. d'Hondt la complication de chiffres dans laquelle il entre, car c'est une chose difficile et complexe que d'obtenir la représentation proportionnelle.

Le vrai défaut de ce système, au point de vue du but poursuivi par son auteur, c'est de supprimer tous les votes qui n'ont

[1] Impossible d'entrer ici dans le détail des chiffres. Nous renvoyons à la brochure de M. d'Hondt dont les raisonnements et les calculs sont vraiment dignes d'attention.

pas abouti à une élection. Or, la remarque est de M. Naville, tout système qui aboutit à des suffrages perdus, empêche la proportionnalité.

Peut-être le vrai système de représentation proportionnelle consisterait-il à combiner celui de M. d'Hondt avec celui de Hare. Un quotient électoral serait fixé. Les partis classés, et les candidats appartenant ostensiblement à ce parti, auraient autant de siéges qu'ils réuniraient de quotients, les fractions excédantes de chaque circonscription pouvant être ajoutées aux fractions insuffisantes obtenues par les candidats qui n'auraient pas été élus. On prendrait naturellement ceux qui auraient eu le plus de voix. Quant aux indépendants qui refuseraient de se classer dans aucun parti, ils pourraient joindre seulement les votes obtenus par eux dans les diverses circonscriptions. Sans doute un pareil système aurait peut-être l'inconvénient de faire dépendre le chiffre des députés du chiffre des votants. Mais cela est assez logique. Ceux qui s'abstiennent peuvent difficilement être représentés malgré eux. Il serait possible d'ailleurs de fixer un maximum et un minimum pour le nombre des députés, ce qui amènerait naturellement une certaine mobilité dans le quotient électoral.

Quoi qu'il en soit, si le problème est tellement difficile, que jusqu'ici aucun système ne paraît l'avoir bien résolu, cela ne doit pas faire oublier que la question électorale demeurera, jusqu'à ce qu'elle soit bien réglée, la plus importante pour les pays démocratiques. C'est d'elle que dépendra la bonne organisation du Parlement, c'est-à-dire du pouvoir qui a la prépondérance et peut, comme en Angleterre, tout ce qu'il veut.

Représentation fidèle, exacte, loyale du pays par le Parlement, tel est le but à poursuivre, parce que tel est le seul moyen d'avoir un gouvernement national, bien dirigé par la majorité, sérieusement contrôlé par les minorités, et dans lequel on ne trouvera plus des vaincus opprimés et des vainqueurs despotes. Impossible de supprimer les partis, parce qu'il y aura toujours des façons différentes de juger les mêmes choses, parce qu'il est bon qu'il y ait des discussions courtoises et des

dissidences loyales, basées sur une conviction solide. L'unité ne naît pas de l'uniformité, qui conduit à l'hébétement, mais de la diversité, qui marque le mouvement et la vie. Si les partis sont utiles, et s'il est impossible de les abolir, il importe de ne pas oublier que l'homme n'aime pas la contradiction et cherche volontiers à supprimer, sinon l'adversaire, du moins l'influence qu'il exerce et le pouvoir dont il dispose. Les partis, quand ils ne sont pas près de fusionner, désirent toujours se détruire. Le système électoral actuel leur donne trop de facilités pour l'essayer : ils ne réussissent qu'à aigrir leurs adversaires, à semer la tempête et à préparer la guerre civile. En outre, le pouvoir, exercé pour un parti, et non dans l'intérêt national, se déconsidère et s'avilit, comme tout ce qui est entaché d'égoïsme.

Dans leur rapport sur le projet de loi électorale, MM. Ricard et de Marcère, parlant en faveur du scrutin de liste, disaient que ce scrutin permettrait « la représentation de toutes les nuances de l'esprit politique, les minorités y peuvent trouver place, mais les minorités dans le gouvernement et non prises hors de lui... L'esprit de transaction ne saurait aller jusqu'à la duperie [1]. »

Voilà, dirons-nous, au contraire, jusqu'où doit aller, non pas certes l'esprit de transaction, mais l'esprit de justice. Reconnaître à chaque parti, même opposé, surtout opposé au gouvernement, un nombre de siéges proportionnel aux voix dont il dispose, ce n'est pas transiger, car l'autre parti n'a aucun droit sur ces voix, c'est agir loyalement et avec justice.

En vertu de quel principe, en effet, un parti refuserait-il toute place aux autres partis? C'est le pays qui les juge tous, et, par cela même qu'il peut changer les majorités, il doit avoir l'entière liberté de garder des minorités, qui sont les majorités à venir. Le pays n'a plus cette liberté, si le système électoral ne permet pas une représentation fidèle, loyale et,

[1] *Officiel*, 14 août 1875, p. 6777. — La Chambre des députés a refusé de prendre en considération un projet de représentation proportionnelle, déposé par M. Cantagrel et se rapprochant du système de M. Naville. (*Offic.*, 26 nov. et 2 déc. 1880.)

par suite, proportionnelle, de toutes les opinions, si contradictoires qu'elles soient.

La représentation des minorités s'impose donc comme la première condition du gouvernement libre, comme le seul moyen d'empêcher la transformation des luttes politiques en querelles intestines, qui désolent le pays, empêchent tous progrès et favorisent la décadence graduelle et de plus en plus irrémédiable de la patrie.

La démocratie deviendra la démagogie despotique ou anarchique, si elle ne sait pas se maîtriser elle-même et se donner des institutions qui préviennent toute injustice. Un bon système électoral, donnant un Parlement qui soit le fidèle résumé de la nation, est la nécessité fondamentale dans un gouvernement démocratique. C'est par le règne absolu d'un parti que l'oppression commence, c'est par l'émeute qu'elle continue, c'est par le césarisme incurable et honteusement nécessaire qu'elle finit.

Suffrage des femmes.

Un écrivain dramatique a, dans une brochure retentissante, classé les femmes en trois groupes : femmes de temple, femmes de foyer, femmes de rue. Il oubliait la femme politique. Autrefois, au beau temps du romantisme, elle rêvait chevalerie en prose ou surtout en vers. C'était un bas-bleu. Aujourd'hui, elle s'occupe de politique et d'économie sociale, elle écrit sur le régime parlementaire ou le budget, elle fait de grands et solennels discours sur l'émancipation de la femme. Elle régnait, elle voudrait gouverner. Ce serait toujours un bas-bleu, si elle n'avait pas arboré des couleurs plus voyantes.

La femme est faite surtout pour la famille. La vocation religieuse est forcément exceptionnelle. La vocation de la rue est un malheur, ou une corruption morale, dont il vaut mieux ne pas parler. La femme politique est presque toujours une désœuvrée ou une déclassée, quand elle n'est pas autre chose. Si l'on n'écoutait que les femmes politiques, il serait difficile de se prononcer en faveur du suffrage des femmes. Leurs discours

de club et souvent leur vie sont la meilleure réfutation de leurs doctrines d'émancipation. La plupart seraient bien plus heureuses, si elles étaient moins émancipées.

Au point de vue du droit civil, il est possible d'admettre quelques réformes de détail, mais il n'y a rien à faire au point de vue politique et social. Dans la famille, dans la société, la femme exerce, par son exemple et par ses conseils, une souveraine influence, comme épouse et comme mère. C'est elle surtout qui agit sur le cœur du fils, qui forme son caractère. Or, les hommes valent beaucoup plus par le caractère que par l'intelligence et la science, qui, sans lui, restent souvent stériles. On l'a plus d'une fois remarqué, la plupart des hommes de génie procèdent surtout de leur mère. Voilà le vrai rôle de la femme : pour le bien remplir, elle n'a pas besoin d'une émancipation, que les mères n'ont jamais songé à réclamer.

L'introduction de la femme dans nos agitations politiques diminuerait et compromettrait l'épouse et la mère. Le club et les Chambres lui feraient déserter le foyer, où elle est reine. Cela ne changerait pas la conduite des affaires publiques, mais cela nuirait à l'utilité du rôle domestique et social de la femme.

Électorat.

« Sont électeurs, sans condition de cens, tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques[1] ».

Le suffrage étant universel pour la Chambre des députés, tous les Français majeurs, qui n'ont pas encouru de flétrissure judiciaire suffisante pour être déchus temporairement ou perpétuellement de la jouissance de leurs droits politiques, ou qui, se trouvant sous les drapeaux, sont momentanément privés de l'exercice de ce droit, peuvent donc concourir directement à l'élection des députés[2]. Nous verrons plus tard que tous concourent indirectement à l'élection des sénateurs.

[1] Décret organ., 2 février 1852, art. 12; cpr. D. 5 mars 1848, art. 5 et 6.
[2] D. 1852, art. 15; Code pénal, art. 7 et 8; Loi 30 nov. 1875, art. 2.

En outre de ces conditions de capacité, il faut être inscrit sur une liste électorale, ce qui exige une résidence continuée pendant un temps déterminé dans la commune où on réclame l'inscription. A ce point de vue, il faut distinguer entre les élections municipales, qui exigent six mois pour les électeurs originaires de la commune, et un an ou deux ans pour les autres, suivant certaines distinctions, — et les élections politiques, qui n'exigent que six mois. Il y a donc deux listes électorales [1].

Il est de principe que les listes électorales, soumises à une révision du 10 janvier au 31 mars, restent permanentes jusqu'au 31 mars suivant. Les révisions, faites par une commission, sont rendues publiques. Les électeurs rayés sont avertis. Le juge de paix juge les difficultés, sauf recours sans frais à la Cour de cassation, qui, chaque année, consacre plusieurs semaines à l'examen des questions électorales [2].

Tout électeur peut d'ailleurs réclamer pour ou contre un autre électeur. L'intérêt général a fait admettre cette exception au principe : pas d'intérêt, pas d'action. Il en est de même dans d'autres pays, spécialement en Italie et en Belgique.

La majorité électorale a varié en France de 21 à 25 et 30 ans. La majorité actuelle de 21 ans, qui se confond avec la majorité civile, n'a pas changé depuis 1848.

On a souvent regretté l'âge de 25 ans qui, assurant plus de maturité dans l'esprit et souvent un établissement d'où résultent l'indépendance individuelle et des intérêts personnels, offrirait plus de garantie de prudence et d'esprit pratique chez l'électeur. En mettant de côté la population ouvrière des grands centres et des milieux exclusivement industriels, les jeunes électeurs de 21 ans à 25 ans sont la partie la plus révolution-

[1] Loi 1875, art. 1; Loi 7 juillet 1874. Il faut toutefois observer que, sans condition de domicile ou d'origine, les citoyens inscrits depuis un an au rôle d'une des quatre contributions directes ou des prestations en nature, ont le droit de réclamer leur inscription sur la liste électorale. Cette exception est importante, surtout pour ceux qui, étant originaires de la commune, y auront conservé des intérêts, en cessant d'y résider (Voir L. 1874, art. 5, § 2).

[2] E. Greffier : *De la formation et de la révision annuelle des listes électorales*, 6.

naire du corps électoral, parce qu'elle est la plus impatiente, la plus passionnnée, la moins expérimentée.

Sauf la Suisse, où, depuis 1872, la majorité est même de 20 ans, et la Grèce qui admet la majorité de 21 ans, les pays qui ont le suffrage universel direct ou indirect, l'Allemagne, le Danemark, la Prusse, ont adopté les majorités de 25, 30 et 24 ans. La plupart des pays où les élections sont censitaires, ont adopté la majorité de 25 ans. Il n'y a guère d'exception que pour l'Angleterre et l'Italie[1].

La première commission des Trente, chargée de préparer les lois constitutionnelles, avait été unanime à élever la majorité à 25 ans[2]. La seconde commission a maintenu la majorité de 21 ans. Ce n'est pas pourtant se montrer l'ennemi du suffrage universel que de lui désirer plus de bon sens, plus de modération, dans l'intérêt du pays. La majorité de 25 ans ne violerait aucun droit, n'établirait aucune inégalité blessante, et donnerait de plus sérieuses garanties de capacité chez l'électeur.

La loi du 31 mai 1850 avait exigé uniformément de tous les électeurs une résidence de 3 ans. On voulait ainsi rejeter la population nomade, qui, ayant en général peu d'intérêts et beaucoup d'appétits, est volontiers un élément révolutionnaire. La commission des Trente avait également proposé ce domicile de 3 ans. L'utilité de cette exigence n'est pas aussi évidente, au moins quand il s'agit d'élections politiques, que la majorité de 25 ans.

Peut-être pourrait-on, tout au plus, distinguer, comme l'a fait la loi municipale, entre ceux qui sont originaires du pays où ils demandent à voter et les étrangers.

Les premiers, surtout s'ils reviennent périodiquement dans leur pays natal, ne cessent pas d'en connaître et les intérêts et les habitants. Ils ne votent jamais à l'aveugle. Aussi il serait raisonnable d'admettre que l'on pourrait toujours garder ou reprendre le domicile électoral et les droits d'électeur dans son

[1] Cela a été établi en Italie par la loi du 13 mai 1882. Aux États-Unis, la majorité de 21 ans est la règle.

[2] Voir le *Rapport* de M. Batbie, *Officiel*, 31 mars 1874, p. 2484.

pays natal. Cela aurait beaucoup d'avantages et ne présenterait aucun danger. Si le vote devenait obligatoire et pouvait être émis par pli cacheté accompagné de la carte électorale, cette réforme législative serait heureuse, en favorisant ce sentiment, si utile à la grande patrie, qui s'appelle l'amour du pays natal.

Quant aux étrangers, il est parfaitement admissible que l'on exige une résidence continue, une certaine fixité d'habitation, qui, en permettant de connaître les hommes et les besoins du pays, favoriseront l'intelligence du vote, surtout pour les élections municipales. Pour les élections politiques la résidence vaudra surtout, suivant le mot de M. Hérold, comme « garantie d'identité[1] ».

La question la plus importante à examiner en matière d'électorat, est celle de savoir s'il est un *droit* ou une *fonction*. Les avis sont plutôt en faveur de la seconde solution. Toutefois la première est soutenue par les écrivains de l'école qui s'appelle volontiers démocratique, qui serait plus justement désignée sous le nom d'école révolutionnaire : ce qui la caractérise, c'est de réclamer, presque sans bénéfice d'inventaire, la succession de l'Assemblée constituante et surtout de la Convention.

En faveur de cette doctrine de l'électorat envisagé comme un droit naturel, inaliénable et imprescriptible, on invoque beaucoup plus d'affirmations que d'arguments. Au fond, tous les raisonnements se résument en ceci : le peuple est souverain et les élections constituent l'application de cette souveraineté. L'électeur commande à tous les pouvoirs, les domine tous par conséquent : il le fait, par cela seul qu'il existe, sans avoir besoin d'une loi positive, émanée d'un pouvoir qui ne saurait limiter la souveraineté du peuple, dont il est une émanation.

Nous retrouvons ici cette fausse doctrine de la souveraineté du peuple, qui, facile instrument d'anarchie, ne permet de limiter aucune des prérogatives individuelles et voit un droit

[1] Hérold : *Le droit électoral devant la Cour de cassation* (1869), 86, s. Cpr. Greffier : *l. c.*, 29, s.

partout où il y a un acte du citoyen. Nous ne reviendrons pas sur la réfutation déjà faite de cette dangereuse théorie suivant laquelle la souveraineté du peuple est le droit de commander, en dernier ressort, à tous les pouvoirs et à tous les individus.

Quand il s'agit d'électorat, il y a, en outre, des raisons générales que nous pourrions rappeler, des motifs particuliers tirés de la nature même du suffrage politique.

Le suffrage de l'électeur est une fonction que la société lui confie, au même titre que le vote législatif du député. Admettre le contraire, ce serait lui reconnaître, suivant le mot de Stuart Mill, un droit au pouvoir sur autrui[1]. Un tel pouvoir ne saurait, en justice et en raison, être autre chose qu'un droit conféré par la constitution ou la loi, dans l'intérêt de celui ou de ceux sur lesquels il est exercé, et par suite dans l'intérêt national.

Un droit appartient à celui qui en est titulaire. Une fonction n'est pas un objet possédé, approprié, dans l'intérêt du fonctionnaire : c'est un droit dans l'intérêt des autres, un droit qui commence par le devoir public et qui a l'étendue et les limites de ce devoir.

Si le suffrage est un droit, il appartient à l'électeur, qui peut en faire tel usage qui lui plaira dans son intérêt personnel. Il pourra très-légitimement oublier l'utilité publique pour ne songer qu'à sa propre utilité. Ce qu'il fait pour les réunions, les associations, la liberté de la presse, qui lui donnent ce qu'il leur demande, c'est-à-dire plaisir et profit, il le fera avec son droit de suffrage. Pourvu qu'il respecte le droit des autres, toute loi qui lui interdira de vendre directement ou indirectement son vote, de s'en servir pour se créer des rentes ou des protections sera injuste, parce qu'elle méconnaîtra son droit.

Si, au contraire, le suffrage est donné surtout dans l'intérêt général, qui se fractionne d'ailleurs en intérêts individuels, si le but poursuivi est d'obtenir un bon gouvernement, dont tous profiteront, alors le droit de l'électeur dérivera de son

[1] Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*, ch. X, 226.

devoir et en aura l'étendue et les limites. Le suffrage devra être accordé à tous ceux qui pourront le bien exercer dans l'intérêt national, à ceux-là seuls [1]. Le suffrage universel ne sera plus une question de justice individuelle, de prérogative à reconnaître à chaque citoyen. Il deviendra une pure question d'utilité publique et par suite d'opportunité. L'accorder à certains peuples, ce sera leur faire cadeau de l'anarchie. Le refuser à d'autres, ce sera un tort et peut-être une imprudence. L'électorat deviendra une fonction universelle, qu'il faudra confier à tous ceux qui seront capables de la remplir et dès qu'ils posséderont cette capacité.

Si l'électorat est une fonction, chacun devra voter dans l'intérêt public et oublier, au besoin, ses intérêts particuliers. Le devoir parfois se doublera d'un sacrifice, ou peut-être simplement d'une diminution d'égoïsme.

Avec cette doctrine, il est facile de justifier les diverses lois électorales, qui, toutes, prennent des précautions plus ou moins efficaces contre la corruption électorale, contre l'absence de liberté et d'intelligence; qui cherchent, dans diverses présomptions, des garanties de capacité politique. L'électorat devient alors une fonction très-difficile, une mission souvent délicate, dont les résultats sont d'une importance capitale pour le pays.

Comme l'ont répété beaucoup de publicistes, dans les pays démocratiques, c'est sur l'âme de l'électeur qu'il faut agir, c'est à sa source que le suffrage politique doit être bien organisé [2]. Or, pourra-t-on agir efficacement si l'électorat est un droit? L'électeur ne serait-il pas autorisé à se plaindre des précautions prises, ce qui signifiera toujours des restrictions apportées à l'électorat?

[1] Voilà pourquoi on a souvent proposé de refuser le droit de suffrage à ceux qui ne sauraient ni lire ni écrire et qui n'auraient pas des moyens suffisants d'existence. C'est ce qui a été admis en Portugal par la loi du 8 mai 1878, au Brésil par la loi du 9 janvier 1881 ; Cpr. notre Constitution de 1791. En Italie, la loi du 13 mai 1882 exige que l'on ait subi l'examen de l'enseignement primaire.

[2] Prévost-Paradol : *France Nouvelle*, liv. II, ch. III, 86. — Laboulaye : *Le parti libéral*, ch. X.

Avec la doctrine du *droit*, les lois électorales ne peuvent que reconnaître et organiser l'électorat; il leur est interdit de le limiter, à plus forte raison de le supprimer. Et, par exemple, il sera impossible d'expliquer pourquoi les femmes ne votent pas elles-mêmes et les mineurs par leur tuteur.

Avec la doctrine de la *fonction*, l'électorat peut être réglementé dans la mesure des exigences publiques. Il y a là, non une question de droit individuel, mais d'organisation politique, comme la question des pouvoirs législatif et exécutif. Du haut en bas de l'échelle, tous ceux qui participeront au gouvernement devront s'en montrer dignes par leur valeur personnelle et par leurs actes. Ils n'auront un pouvoir sur autrui, — et l'électeur, comme le représentant, comme le Chef de l'État, a ce pouvoir — que s'ils sont capables de le bien exercer et si, en fait, ils l'exercent bien. Sinon, dans l'intérêt national, qui nulle part ne saurait admettre des citoyens indignes des fonctions qui leur sont confiées, l'individu pourra être privé de l'électorat.

Donc théoriquement et pratiquement, la raison impose l'adoption de cette doctrine, d'ailleurs généralement admise, que l'électorat est, non un droit individuel, mais une fonction publique, dérivant de la constitution et de la loi[1].

[1] Citons en faveur de cette doctrine : Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*, ch. X, 226, s. — Royer-Collard : *Discours et Ecrits*, t. I, 271. — Laboulaye : *Histoire des États-Unis*, t. III, 13e leçon, 319, s. — Bertauld : *La Constitution des États-Unis*, Revue critique de législation, 1868, t. XXXII, 274, s. — Littré : *Application de la philosophie positive au gouvernement des sociétés* (1849), ch. X, 139. — Bavelier : *Essai historique sur le droit d'élection*, 407, s.

Cette doctrine est admise aux États-Unis : Laboulaye : *Questions constitutionnelles*, 81, note 384. — Claudio Jannet : *États-Unis contemporains*, t. II, 258, s. (arrêt de la Cour suprême, 4 octobre 1875).

Les deux commissions des Trente n'ont pas été d'accord. La première partageait cette doctrine (V. le rapport de M. Batbie : *l. c.*, 2483). La seconde voyait dans l'électorat un droit dérivant de l'idée de souveraineté nationale (*Offic.*, 14 août 1875, p. 6775). D'ailleurs, elles ont toutes deux réglementé, plus ou moins étroitement, ce prétendu droit et posé la question de capacité personnelle, ce qui nie la notion de *droit*. On ne conteste pas au mineur de 21 ans la possession de ses propriétés et de ses créances, on lui interdit de faire lui-même certains actes, qui sont faits par d'autres, mais pour lui et dans son intérêt.

Éligibilité.

Toutes les constitutions s'accordent à être plus exigeantes pour l'éligibilité que pour l'électorat. En France, la seule exigence porte sur l'âge : il faut 25 ans accomplis pour être élu député, 40 ans au moins pour être élu sénateur[1]. Aucune condition de cens n'est exigée. Il suffit tout simplement de pouvoir être électeur. Il n'est même pas nécessaire d'être inscrit sur une liste électorale[2].

Les conditions d'âge ont varié en France et varient entre les pays. Quand il y a des conditions de cens, la loi établit, en général, un chiffre plus élevé pour la Chambre haute que pour la Chambre des députés.

En France, l'âge de 25 ans pour la Chambre des députés existe depuis 1848. Il avait été de 30 ans depuis 1830 et de 40 ans depuis 1814. De 1789 à 1814 il avait varié de 25 à 30. Seule la Constitution de 1793 avait admis l'éligibilité à 21 ans[3].

Toutes les causes qui empêchent d'être électeur empêchent aussi d'être éligible au Sénat ou à la Chambre.

Les militaires, qui, nous le savons, ne peuvent pas voter, ne peuvent pas non plus être élus à la Chambre des députés. Toutefois, dès qu'ils ont cessé leurs fonctions, ils sont éligibles dans le ressort où ils commandaient, alors même qu'il n'y

[1] Loi 30 nov. 1875, art. 6. — Loi 24 février 1875, art. 3. — Loi 20 août 1875, art. 27, § 2.

[2] Voir Poudra et Pierre : *Droit parlementaire*, 299, note.

[3] La constitution du Danemark a cela de particulier, que l'électorat exige 30 ans et l'éligibilité seulement 25. Les autres pays exigent, en général, de 30 à 40 ans pour la Chambre haute et de 25 à 30 ans pour la Chambre des députés. La Suisse, comme notre Constitution de 1793, a admis le même âge que pour l'électorat, c'est-à-dire, depuis 1872, 20 ans. Aux États-Unis, il faut avoir 25 ans pour la Chambre, 30 ans pour le Sénat. Pour les divers États de l'Union, l'âge varie de 21 à 25 pour la Chambre, de 25 à 30 pour le Sénat.

En Angleterre, il faut 21 ans. Cependant Fox n'avait que 19 ans et 4 mois quand il entra à la Chambre. Pitt, Burke, Grey, Canning, avaient à peu près le même âge. De même pour Franz Deak, en Hongrie. Ils étaient tous d'excellents orateurs avant de pouvoir voter. Ce droit ne leur fut reconnu qu'à 21 ans. (Voir Fischel : *Constitution d'Angleterre*, VII, ch. IV, t. II, 250, s.)

aurait pas six mois, comme cela est en principe nécessaire pour les fonctionnaires[1]. Lors de la discussion de la loi électorale, il a été reconnu que cela s'appliquait aux maréchaux et amiraux : ils sont considérés comme étant toujours en activité de service. Ici ne s'appliquait pas la raison de discipline, qui s'oppose à ce que, dans la même Chambre, il y ait des officiers, subordonnés les uns aux autres, et obligés néanmoins d'agir entre eux avec indépendance, en leur qualité de députés.

Les militaires sont en principe éligibles au Sénat. Toutefois il y a exception, pour les officiers de tous grades et les intendants divisionnaires et sous-intendants, dans le département compris en tout ou en partie dans leur ressort. Cette inéligibilité relative dure six mois après la cessation des fonctions[2].

En matière d'éligibilité, les lois électorales doivent éviter deux excès dont nous avons également souffert en France. Il ne faut pas que les députés et les sénateurs sortants ne puissent pas être réélus. On ne doit pas non plus exiger que le corps électoral choisisse nécessairement une partie de la nouvelle Chambre parmi les membres de l'ancienne.

Nos assemblées révolutionnaires n'ont malheureusement échappé ni à l'un, ni à l'autre de ces excès.

La Constituante de 1789, par une générosité mal entendue chez les uns, par une basse jalousie chez les autres, décréta que ses membres ne pourraient pas être élus à la Législative. C'était une déplorable imprudence. Dans les graves circonstances où l'on se trouvait, l'expérience acquise à la Constituante n'était pas de trop pour assurer de bons députés à la Législative. Prohiber la réélection, c'était, au lieu d'organiser la Révolution, accélérer le mouvement révolutionnaire. Une Chambre nouvelle même en renfermant beaucoup de membres de l'ancienne, a toujours le désir de se distinguer de celle-ci. Que sera-ce lorsque tous les éléments seront nouveaux, et tous les législateurs

[1] Un amendement qui décidait le contraire a été repoussé lors de la discussion de la loi 30 nov. 1875, article 12.

[2] Loi 2 août 1875, art. 21, 8°, 9°. — Pour les incompatibilités parlementaires, voir *infrà*, ch. VIII, n. B.

improvisés? Vraiment cela équivaut à déclarer que la raison et l'expérience sont des motifs de méfiance et d'exclusion.

Lincoln disait qu'il ne faut pas changer de chevaux quand on passe le gué de la rivière. D'après la Constituante, il fallait non-seulement changer de chevaux, mais encore choisir des chevaux qui n'eussent jamais passé le gué de la rivière.

C'était une folie pure, et Thouret avait bien raison lorsque, dans la séance du 14 août 1791, il indiquait cette défense de réélection comme l'une des principales causes qui empêcheraient la marche de la Constitution et la création d'un véritable gouvernement.

Fidèle à cette idée, la Constituante décida que les députés pourraient être élus pour la législature suivante et devraient attendre deux ans avant une nouvelle élection. Robespierre, Pétion et tous les jacobins voulaient édicter pour toujours la défense de réélection immédiate, admise pour les membres de la Constituante. Le rapport de Thouret concluait à la rééligibilité indéfinie. La transaction se fit en prohibant simplement la seconde réélection.

La Législative, en convoquant la Convention, décida expressément que le choix des électeurs pourrait porter sur tout citoyen électeur et âgé de 25 ans, quelles que fussent les fonctions publiques qu'il exerçât ou qu'il eût exercées[1].

La Constitution de l'an III admit le même principe que la Constitution de 1791. Toutefois les conventionnels décidèrent, en même temps, par une loi « sur les moyens de terminer la Révolution, » qu'ils seraient tous rééligibles et que les deux tiers des membres du Corps législatif devraient être nécessairement choisis parmi eux. Si la Constituante avait commis une généreuse imprudence, la Convention violait d'une manière insigne la liberté des électeurs. Elle eut d'ailleurs le soin de prévoir que les électeurs ainsi violentés, n'exécuteraient pas cette loi inqualifiable, et elle décida que les conventionnels

[1] Décr. 16 mai-17 juin 1791 ; Constit. 1791, tit. III, ch. I, sect. 3, art. 6. — Loi 13-17 juin 1791, art. 13. — Loi 11 août 1792, art. 11.

réélus choisiraient eux-mêmes, parmi leurs anciens collègues, le nombre de représentants nécessaire pour compléter les deux tiers. Cette prévoyance n'était pas inutile, car les électeurs récalcitrants et ne partageant pas sans doute l'estime que les conventionnels avaient pour eux-mêmes, n'élurent que 396 députés sortants, au lieu de 500. L'élection de 104 manquants par les 396 réélus eut lieu le 4 brumaire an IV (26 octobre 1795).

Cette réélection imposée des deux tiers fut aussi fatale que la prohibition de réélection édictée en 1791. Le Corps législatif n'émanant pas tout entier du libre suffrage des citoyens, fut, dès l'origine, impopulaire. Un pays ne croit jamais aux hommes qui se déclarent eux-mêmes providentiels. Pour conserver l'esprit conventionnel que le pays repoussait de plus en plus, les Conseils furent engagés dans une série de violences aussi déplorables qu'impuissantes.

Par inadvertance sans doute, Bonaparte établit, dans la Constitution de l'an VIII, le principe de la non-rééligibilité du député sortant pendant un an. Bientôt l'Empire fit disparaître cette inéligibilité inexplicable, qui depuis n'a jamais été rétablie[1].

Quand un représentant a donné des preuves de capacité et qu'il possède l'expérience législative, si difficile à acquérir, il y a une souveraine imprudence à se priver de ce député, si les électeurs veulent le choisir. La continuité des fonctions publiques, au lieu d'être une cause de corruption, comme le soutenait Robespierre, s'inspirant des envieuses théories des jacobins, devient, au contraire, une garantie de science pratique, de bon sens affiné et perspicace. Au Parlement, comme partout, il y a un apprentissage à faire : prohiber la réélection, c'est décréter que le travail sera toujours fait par des apprentis; établir une période d'inéligibilité, c'est déclarer que pour bien exercer une profession, il faut l'oublier pendant quelques années.

[1] Const. 5 fructidor an III, art. 54. — Loi 5 fruct. an III (22 août 1795) art. 2. — Loi 13 fructidor an III, art. 6. — Const. an VIII, art. 32. — Sén.-cons. 28 floréal an II (18 mai 1804), art. 78.

Au fond, sous cette question de rééligibilité, il s'agit de la liberté de l'électeur. A lui de savoir qui, parmi les députés sortants, mérite d'être réélu. Un Parlement commet un abus de pouvoir lorsque, voulant être plus sage que les électeurs, il règle cette question de réélection, en la prohibant comme la Constituante, ou en la rendant obligatoire comme la Convention.

En fait, l'Assemblée nationale a un peu imité la Convention, en s'attribuant le droit d'élire les 75 sénateurs inamovibles, qu'elle a presque tous choisis dans son sein. Ce soupçon d'égoïsme aurait été évité en choisissant un autre mode de nomination des sénateurs inamovibles. Toutefois, l'Assemblée nationale a eu raison de repousser les divers projets qui édictaient l'inéligibilité de ses membres aux fonctions de sénateur inamovible. Moins grave que la faute commise par la Constituante, le vote de ces projets n'en aurait pas moins été regrettable[1].

Les seuls motifs qui doivent guider le législateur pour la solution des questions d'éligibilité, doivent se tirer de la capacité du candidat et de la liberté des électeurs.

C'est pour ce dernier motif que le législateur a établi, pour quelques hauts fonctionnaires, limitativement déterminés, l'incapacité d'être élus dans le ressort où ils exercent leur autorité et où l'influence qui en résulte ne laisserait pas assez de spontanéité et d'indépendance au vote des électeurs. L'incapacité se prolonge six mois après la cessation des fonctions, afin que ces fonctions ne deviennent pas un moyen de préparer une candidature. Cela nuirait à l'intérêt public qui serait trop oublié par le futur candidat. Les fonctions publiques, pour être bien gérées, exigent l'oubli chez le fonctionnaire de ses intérêts particuliers, qui pourraient trouver une satisfaction dans l'exercice du pouvoir qui lui a été confié.

Aussi les cas d'inéligibilité relative et temporaire sont-ils identiques pour les deux Chambres[2], tandis que, nous le verrons

[1] Projets Raoul Duval et Chaper. Voir Duvergier : *Lois et décrets*, 1875, p. 59. — Christophle : *Rapport* sur la loi du 2 août 1875, *Officiel*, 5 juillet, 4973.

[2] Loi 2 août 1875, art. 21. — Loi 30 nov. 1875, art. 12. Cpr. Loi brésilienne du 9 janvier 1881, art. 10 et suiv.

plus tard, les incompatibilités très-nombreuses pour la Chambre des députés, sont assez rares pour le Sénat[1].

Les causes d'inéligibilité doivent résulter d'un texte exprès. Il en est pour les incapacités comme pour les pénalités : la loi doit être formelle. Ainsi rien n'empêche un député ou un sénateur de solliciter les suffrages des électeurs d'une autre circonscription, et à plus forte raison de briguer un siége dans la Chambre à laquelle il n'appartient pas, avant d'avoir donné sa démission du mandat législatif dont il est actuellement investi[2].

En pratique, bien que les questions d'éligibilité touchent aux questions d'état (nationalité, âge), la Chambre ne renvoie pas devant les tribunaux et le bureau propose la validation ou l'invalidation, sans qu'il soit nécessaire que l'Assemblée motive la décision qu'elle prendra sur la vérification des pouvoirs[3]. C'est là un des nombreux inconvénients du système actuel, un véritable empiétement sur le domaine de l'autorité judiciaire. Nous verrons plus loin combien il serait logique et utile de confier à cette dernière l'examen de la vérification des pouvoirs, qui constitue, par sa nature propre, une opération purement judiciaire.

Élections.

La convocation des électeurs incombe au pouvoir exécutif. Le décret, au cas d'élections générales, doit intervenir de manière à empêcher tout interrègne législatif[4]. Au cas de vacance

[1] Cpr. L. août, art. 20 et L. nov., art. 8 à 11.

[2] Une question qui se rapproche de celle-là est celle des candidatures multiples que la 1re commission des Trente proposait d'interdire. La 2e a refusé, avec raison, d'admettre cette innovation. Quelques inconvénients que les candidatures multiples, comme les candidatures d'exportation parisienne, puissent avoir, il vaut mieux ne pas les interdire. C'est à l'électeur de prononcer la prohibition, s'il la croit utile, ou de nommer le candidat, s'il trouve en lui l'étoffe d'un bon législateur.

[3] Voir quelques exemples donnés dans le *Traité de droit parlementaire*, de MM. Poudra et Pierre, 300-301.

[4] Voir, ch. VIII, sect. IV et ch. XI. sect. I, § 4.

d'un siége, par décès, démission ou autrement, l'élection doit avoir lieu au plus tard dans les trois mois. Toutefois, pour le Sénat, il n'y a d'élection partielle que si le nombre des sénateurs du département est réduit de moitié, et à supposer, en outre, que l'on ne se trouve pas dans les douze mois qui précèdent le renouvellement triennal. Si l'on se trouvait dans cette période, toutes les élections partielles seraient ajournées jusqu'aux élections du tiers de la partie élective du sénat. Au reste, le candidat n'est jamais nommé que pour la période de temps pendant laquelle le sénateur décédé aurait pu exercer son mandat.

L'option du député ou du sénateur élu dans plusieurs colléges doit être faite dans les dix jours après la déclaration de validité des élections, sinon il y aurait tirage au sort. Après option ou invalidation, l'élection nouvelle doit avoir lieu dans le mois.

Pour la Chambre des députés, il faut au moins vingt jours entre le décret de convocation des électeurs et l'élection.

Pour le Sénat, il faut six semaines avant l'élection et un mois entre la nomination des délégués et celle des sénateurs, la date des deux nominations étant fixée par le même décret[1].

La loi a sagement décidé que, pour la Chambre des députés, le vote aurait lieu au chef-lieu de la commune. Comme le faisait observer Montalembert, en 1849, le vote au chef-lieu de canton, tel qu'il avait été établi par le décret du 5 mars 1848, impose aux électeurs ruraux un triple impôt d'argent, de temps et de fatigue[2]. L'impôt peut devenir assez lourd si les élections sont nombreuses. Il y aurait une inégalité trop grande entre les divers électeurs. Il faut surtout redouter, pour le suffrage universel, les facilités de corruption, à l'égard des électeurs indigents, qui résultent du vote au canton[3].

[1] Loi 2 août 1875, art. 1, 22, 23. — Loi 30 nov. 1875, art. 16. — Décr. org. 2 février 1852, art. 4.

[2] Séance 17 février 1849. La loi du 15 mars 1849 admit simplement la possibilité d'établir des sections de vote dans le canton.

[3] Le duc V. de Broglie (*Vues sur le gouvernement de la France*, ch. I, 37), observe que c'est là une forme habituelle de la corruption électorale en Angleterre.

Le préfet pourrait, pour faciliter le vote, diviser la commune en sections. On choisit, autant que possible, un dimanche ou un jour férié pour procéder aux élections[1].

Pour le Sénat, le vote a lieu au chef-lieu du département, et le bureau électoral est composé du président du tribunal civil, de quatre assesseurs, qui sont les deux plus jeunes et les deux plus âgés parmi les électeurs, lesquels choisissent le secrétaire.

Pour la Chambre des députés, le bureau est présidé par le maire; s'il y a plusieurs bureaux, la présidence appartient aux adjoints et conseillers municipaux, toujours assistés de quatre assesseurs et d'un secrétaire, tous choisis parmi les électeurs présents.

Le bureau électoral est uniquement chargé de résoudre provisoirement les difficultés électorales qui sont relatées au procès-verbal. Le président a seul la police[2].

Le vote n'est obligatoire que pour les délégués sénatoriaux, parce que, dit-on, ils ont accepté un mandat spécial. L'explication n'est guère plausible : le délégué est libre de voter comme il l'entend, il est investi d'un droit personnel, il n'est pas le porte-parole du conseil municipal qui l'a nommé et qui voterait par procuration. Le délégué sénatorial est un électeur, non un mandataire : seulement il tient son titre de l'élection, au lieu de le tenir de la constitution.

Il résulte de là que le vote pourrait logiquement devenir obligatoire pour les électeurs ordinaires. Cela a été souvent proposé surtout depuis 1871[3]. L'obligation du vote est bien facile à justifier avec la doctrine de l'électorat-fonction. S'il est vrai que l'électeur exerce, non un droit qui lui appartienne, mais une fonction qui lui est confiée dans l'intérêt général, il devient assez naturel d'exiger de lui qu'il remplisse cette fonc-

[1] D. 1852, art. 9. — Loi 30 nov., art. 4. Il faut bien distinguer les sections de vote, des sections électorales, que le Conseil général détermine (Loi 10 août 1871, art. 43).

[2] D. 1852, art. 12 à 15, 37, s. — L. 2 août, art. 12, 13.

[3] *Officiel*, 1882, Chambre des députés, p. 1132, 1451.

tion. Le vote obligatoire deviendra l'un des moyens nécessaires pour réaliser la représentation exacte et proportionnelle du pays au Parlement. L'abstention, souvent maladroit aveu de minorité, devient, dans les graves circonstances, un malheur public, un encouragement à l'audace des jacobins.

Avec l'abstention, le gouvernement représentatif cesse d'être sincère et national, pour devenir, dans les mains d'une minorité turbulente et sans scrupules, un instrument d'oppression sur la majorité qui se tait [1].

On est électeur pour soi et pour le pays : il ne doit pas être permis de donner une démission temporaire, de faire une abdication qui n'empêche aucun mal et a pour effet certain de fausser le gouvernement démocratique en donnant le pouvoir à ceux qui ne représentent pas la majorité. Le gouvernement ne sera réellement national que lorsque, le vote étant obligatoire et la représentation proportionnelle devenant possible, le Parlement sera le « miroir du pays », et non une reproduction incomplète et difforme dans laquelle le pays ne saurait se reconnaître.

On est électeur dans une seule commune. Si, par erreur, on se trouve inscrit sur deux listes électorales, il est interdit, sous des peines sévères, de voter dans les deux communes. Pour chaque élection, nul n'a plus d'une voix, fût-il, pour les élections sénatoriales, à la fois député et conseiller général [2].

Ceux qui votent sans droit sont passibles de prison, mais s'ils étaient régulièrement inscrits sur la liste électorale, leur vote serait valable pour l'élection; de même pour le double vote. La responsabilité du délinquant est seule engagée.

Les votes de ceux qui n'ont été inscrits sur les listes électorales qu'après la clôture annuelle de ces listes, et, par suite,

[1] Sur 80,000 électeurs, Pétion fut nommé maire de Paris par 6,600 voix, et Danton, procureur-syndic de la commune par 1,662 voix. — Voir marquis de Castellane : *Organisation du suffrage universel*, 68, s. — Cpr. de Falloux : *Discours et mélanges politiques*, t. II, 271, s.

[2] Loi du 20 août 1875, art. 9. Il en était autrement en 1789 et de 1820 à 1831.

indûment, sont, au contraire, nuls et doivent être retranchés du chiffre total des votants et du chiffre des voix obtenues par chaque candidat. La majorité s'apprécie après ces retranchements. Toutefois, au deuxième tour, comme la majorité relative suffit, on retranche les votes nuls seulement au candidat qui a la majorité, et l'élection est nulle si la majorité est détruite. Si on agissait autrement, le rapport entre les deux candidats ne serait pas changé et l'existence de votes nuls ne pourrait avoir aucun effet sur l'élection[1].

Pour le Sénat, toutes les opérations électorales doivent être terminées le même jour.

Pour la Chambre, le premier tour de scrutin dure tout un jour, de huit heures du matin à six heures du soir. Si un deuxième tour est nécessaire, il a lieu le second dimanche après la proclamation du résultat négatif du premier scrutin[2].

Le fait d'avoir fermé trop tôt le scrutin n'est pas une cause de nullité, mais la majorité requise est augmentée du chiffre des électeurs qui n'ont pas voté dans la commune où l'irrégularité s'est commise. Ces électeurs auraient peut-être tous voté pour le candidat le moins favorisé.

La majorité absolue et un chiffre de voix égal au quart des électeurs inscrits sont requis pour être élu au premier tour. La majorité absolue peut être d'une demi-voix, lorsque le chiffre des votants est impair, la moitié étant une fraction.

Au second tour, la majorité suffit pour les députés. Toutefois, la loi n'ayant pas décidé qu'il y aurait ballottage entre les deux candidats les plus favorisés, de nouvelles candidatures sont possibles lors du second tour.

Pour le Sénat, la majorité relative n'est suffisante qu'au troisième tour.

[1] D. 1852, art. 31, s. — Les Chambres ont pourtant égard aux circonstances. Voir l'espèce citée par Poudra et Pierre : *l. c.*, 335.

[2] Loi nov., art. 4. — Loi août, art. 14. — Décr. régl., 2 février 1852, art. 25. Le décr. 1852 avait admis le vote pendant deux jours. On a redouté les dangers de fraudes résultant du « sommeil des urnes. »

Si, au deuxième tour pour la Chambre, au troisième pour le Sénat, il y a égalité de suffrages, le plus âgé est élu[1].

Lors du dépouillement du scrutin, si le chiffre des bulletins est supérieur au chiffre des votants, tel qu'il est constaté par les listes d'émargement, on retranche la différence à chaque candidat. Il serait aussi logique de les retrancher au chiffre total, ce qui abaisserait le chiffre de la majorité. Les précédents parlementaires paraissent contraires[2].

Le dépouillement des bulletins est fait par le bureau ou par des électeurs sous la surveillance des membres du bureau. Les électeurs ont le droit de circuler autour des tables pour surveiller l'opération[3].

On ne compte pas, pour suffrages exprimés et pour former le chiffre de la majorité requise, les bulletins blancs, ceux où le votant se fait connaître, ceux où il ne désigne pas clairement le candidat pour lequel il entend voter. Lorsqu'il y a plus de noms qu'il ne faut, on supprime ceux qui sont en trop. On a toujours admis la validité, au profit du candidat dont le nom a été écrit ou imprimé en second lieu, des bulletins râturés ou sur lesquels on a collé une bande gommée, portant un autre nom.

Un procès-verbal des opérations électorales est dressé en double exemplaire pour que la Chambre, qui vérifiera les élections, puisse se renseigner sur les incidents du vote.

Le recensement général des élections pour la Chambre des députés est fait, au chef-lieu du département, par une commission de trois conseillers généraux. Au reste, la Chambre

[1] Loi nov., art. 18. — Loi août, art. 15. — Loi 24 février 1875, art. 4.

Les règles sur la majorité ont souvent varié. La loi du 5 mars 1817 avait établi le principe actuel, sauf que le ballottage n'admettait pas de candidats nouveaux. La loi du 19 avril 1831 avait exigé le tiers, plus un des inscrits. Le décret du 5 mars 1848 s'était borné à exiger au moins 2,000 voix. La loi du 15 mars 1849 n'exigeait que le huitième des inscrits. Le principe actuel a été établi par le décret du 2 février 1852, art. 6. Il avait été rappelé par la loi du 18 février 1873.

A Genève, la loi du 19 juin 1880 a exigé, outre la majorité absolue, le tiers des bulletins valables.

[2] Poudra et Pierre : *l. c.*, 343, s.

[3] D. 1852, art. 27, s.

garde son entière liberté d'appréciation et pourrait relever les erreurs commises dans le dépouillement ou dans le recensement. Une assemblée qui juge les élections de ses membres se décide en toute indépendance, sans avoir à rendre compte des motifs de sa sentence.

Cela explique qu'il n'y ait aucune procédure prescrite pour les réclamations dirigées contre le vote. La Chambre ou le Sénat en tiendront le compte qu'ils voudront.

Les Chambres, faisant une véritable opération judiciaire lorsqu'elles vérifient les élections de leurs membres, on s'est demandé si les auteurs de protestations électorales jouiraient de l'immunité accordée aux auteurs de documents judiciaires[1].

La question est délicate. Admettre l'immunité, c'est donner aux électeurs et candidats mécontents la liberté de l'injure et de la diffamation contre leurs adversaires. Proscrire l'immunité, c'est peut-être empêcher des protestations légitimes et fondées de se produire, et, par suite, assurer l'impunité des fraudes électorales commises par le vainqueur ou ses partisans. Il faut remarquer, d'ailleurs, que l'auteur de la protestation, poursuivi comme diffamateur, ne pourrait pas demander à faire la preuve des faits articulés par lui.

Les précédents parlementaires sur cette question sont contradictoires. On a parfois invoqué, bien à tort, l'immunité dont jouissent les discours tenus aux Chambres et les documents imprimés par leur ordre. La protestation ne rentre pas évidemment dans la catégorie de ces actes. En outre, la publicité n'est pas le fait de l'électeur qui a signé la protestation : les éléments du délit de diffamation font par conséquent défaut.

La question serait facile à résoudre, si, au lieu de laisser aux Chambres le droit de juger les élections, cette opération uniquement judiciaire était confiée à l'autorité judiciaire. L'auteur de la protestation deviendrait l'adversaire du candidat dans un véritable procès, où il y aurait liberté pour l'attaque et la défense, où la preuve du délit devrait être possible, où le tribunal

[1] Loi 17 mai 1819, art. 23. — Loi 29 juillet 1881, art. 41.

statuant par oui ou par non condamnerait le candidat ou ses adversaires.

Actuellement on voit, par les jugements et arrêts intervenus sur cette question, que l'autorité judiciaire est assez gênée par les fonctions judiciaires que les Chambres remplissent en matière de vérification des pouvoirs. Toutefois, la dernière jurisprudence, sans admettre la poursuite pour diffamation, autorise une action en dommages-intérêts pour le préjudice personnel que la protestation a fait éprouver au candidat[1].

Nous venons de voir le mécanisme applicable à toute élection : il nous faut demander maintenant si le suffrage direct vaut mieux que le suffrage restreint ou à deux degrés, si le scrutin uninominal est supérieur au scrutin de liste.

Suffrage direct. — Actuellement nous avons, pour la Chambre des députés, le suffrage direct. Depuis que le suffrage universel existe, il a toujours été direct. En faveur du suffrage à deux degrés, il est donc impossible d'invoquer, en France, une expérience qui permette de le juger[2].

Le grand reproche que l'on adresse au suffrage universel, c'est de ne pas être suffisamment renseigné sur les questions et sur les personnes, de manquer de lumières. Lorsqu'on demande à l'électeur de voter sur les questions qu'il connaît bien, en choisissant des personnes qu'il voit habituellement, ses votes sont en général bons. Sauf dans les grandes villes, où le suffrage universel est obligé d'aller à l'aventure, les élections municipales sont en général bonnes.

La jalousie des uns, les maladresses des autres, éloigneront peut-être du conseil municipal un candidat de grand mérite,

[1] Voir arrêt de Bourges, 14 janvier 1879 (Dalloz, 1879, 2, 149). — Nîmes, 23 mars 1877 (Sirey, 1877, 2, 281, note de M. Labbé). — Paris, 13 janvier 1880 (Dalloz, 1881, 2, 189). — Poudra et Pierre, *l. c.*, 358, s. Supplém., 171, s.

[2] Le Brésil, qui, depuis 1820, avait le suffrage restreint, lui a substitué le suffrage direct par la loi du 9 janvier 1881. Il faut toutefois se rappeler que le suffrage au Brésil est censitaire et que l'électeur doit savoir lire et écrire. Voir *Annuaire de législation étrangère*, 1881, t. XI, 850, s. (not. de M. d'Ourém), art. 1 et 2. — L'exemple du Brésil ne serait donc pas topique pour la France qui a le suffrage universel.

mais il arrivera rarement que le villageois élise un malhonnête homme, un déclamateur ou un rêveur. En général, il voudra connaître et bien connaître les candidats pour lesquels il votera : il laissera de côté les étrangers, les inconnus, les candidats importés par le comité du chef-lieu.

Au contraire, pour les élections politiques, l'électeur est obligé presque toujours de voter pour un inconnu. Il subira beaucoup d'influences, entendra des discours contradictoires, lira des professions de foi variées et toutes parfaites, ne saura pour qui voter, votera à l'aveugle et souvent très mal. L'élection devient une variété du tirage au sort entre des candidats multicolores. Au fond, il y aura plusieurs degrés d'élection, grâce aux comités, aux recommandations officielles et au jeu des nombreuses influences qui s'agitent autour d'une élection.

Le suffrage à deux degrés aurait pour effet de mettre « la lumière dans l'élection et la loyauté dans la loi[1]. »

Si, au lieu de choisir directement le député entre des candidats qu'il ne connaît pas et qu'il est obligé de juger sur cette chose, parfois trompeuse, ou tout au moins embellie, qui s'appelle une profession de foi, l'électeur était appelé à choisir d'autres électeurs, qui seraient, eux, chargés de nommer le député, les choix seraient meilleurs. L'électeur primaire, votant en pays connu, ne serait pas exposé aux incertitudes et aux erreurs de l'ignorance.

L'électeur du second degré ferait comme l'électeur sénatorial actuel : il serait facilement mis en rapport avec les candidats, il pourrait les voir, les connaître, les interroger. Il y aurait entre eux ces rapports directs et prochains, que la réunion publique de plusieurs milliers d'électeurs ne permet pas d'établir.

Le danger de la corruption électorale ne serait pas bien grand à raison du nombre des électeurs et surtout parce que l'électeur du second degré ne serait plus réélu[2].

[1] Taine : *Du suffrage universel et de la manière de voter* (1872), 44. — M. de Castellane (*l. c.*, 21, s.), croit, au contraire, que les électeurs du 2e degré seraient plus mauvais que les électeurs du 1er.

[2] Taine : *l. c.*, *passim*, 45, s.; 54, s.

Tocqueville expliquait par le suffrage à deux degrés l'incontestable supériorité du Sénat américain sur la Chambre des représentants, et il soutenait que, si l'Amérique voulait éviter de « se perdre misérablement parmi les écueils de la démocratie, » il faudrait établir le double degré, « le seul moyen de mettre l'usage de la liberté politique à la portée de toutes les classes du peuple[1]. »

La grande objection contre le suffrage à deux degrés se tire de l'existence même du suffrage universel direct. On lui demanderait de procéder à une élimination des neuf dixièmes des citoyens, à « une épuration des listes électorales, par voie de retranchement volontaire[2]. » Une pareille réforme serait probablement envisagée par les électeurs ordinaires comme une déchéance du suffrage universel.

Une autre objection, spéciale à la France, résulte de l'existence même d'une sorte de suffrage à deux et trois degrés pour l'élection du Sénat. Seulement on ne procède pas par une nomination spéciale d'électeurs sénatoriaux. Ceux-ci ont d'autres fonctions, ou bien sont choisis par les conseils municipaux et non par les électeurs ordinaires.

Stuart Mill observait précisément que le suffrage à deux degrés n'est vraiment utile et pratique que si les électeurs ont, en outre, des fonctions importantes et principales[3]. Alors l'élection est faite par une véritable aristocratie, émanée du pays, élue par le peuple, et qui présente des garanties particulières de lumières et d'indépendance. Et l'on ne demande pas aux électeurs, en vue d'une élection déterminée, de se décimer eux-mêmes.

[1] Tocqueville : *Démocratie en Amérique*, 2e p., ch. V, t. II, 52, s. — Cpr., en sens contraire, Demongeot : *Les travaux législatifs aux États-Unis*, Bulletin de la Soc. de législ. comp., 1872, 324.

[2] V. de Broglie, *l. c.*, 35. L'auteur dit qu'il serait impossible de demander à l'électeur primaire de choisir, en connaissance de cause, 300 à 400 électeurs. L'objection n'est pas décisive, car rien n'empêcherait de faire choisir 2 ou 3 électeurs par chaque groupe de 500 électeurs primaires.

[3] Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*, ch. IX, 220, s.

Scrutin de liste. — Etabli en l'an III, supprimé à moitié en 1820 et complétement en 1831, rétabli en 1848 par le même décret qui imagina le suffrage universel, supprimé de nouveau en 1852, rétabli en 1871, supprimé enfin en 1875 [1], le scrutin de liste a donné lieu à de vives discussions.

La question a divisé les meilleurs esprits et il serait facile d'apporter une série interminable de citations pour et contre le scrutin de liste [2].

Il faut, croyons-nous, mettre de côté et les écrivains ou orateurs qui n'ont pas parlé du suffrage universel, et les pays où ce suffrage n'existe pas.

Que l'Italie établisse le scrutin de liste, que le Portugal semble vouloir l'adopter, tandis que le Brésil l'abandonne, cela ne constitue pas des arguments topiques pour la France, qui n'a pas d'élections censitaires [3].

Si on écoute les partisans des deux modes de scrutin, on voit que le dilemme se pose entre, d'un côté, la corruption électorale et la prépondérance des intérêts et des passions de clocher, favorisés par le scrutin uninominal, et, d'un autre côté, l'ignorance dans le vote, le règne des comités urbains et surtout parisiens, résultant du scrutin de liste. Au total, les discussions, engagées en 1875, et surtout en 1881 et 1882, sur la question du scrutin de liste, si on les additionnait, comme fondées en vérité, deviendraient l'acte d'accusation du suffrage universel lui-même [4].

Le scrutin d'arrondissement a, d'après les partisans du scrutin de liste, le défaut d'exagérer l'ardeur et l'acrimonie de la

[1] Loi 30 nov. 1875, art. 4.

[2] Voir le *discours* de M. Ricard, *Offic.*, 12 nov. 1875, p. 9222, s.

[3] Italie, loi 13 mai 1882, abrogeant la loi du 22 janvier 1882. — Portugal, programme du cabinet de janvier 1883. — Brésil, loi 9 janvier 1881, art. 17 (*l. c.*, 858, s., 885). En 1855, on avait établi des districts à 1 député; en 1860, des districts à 3 députés, et en 1875 le scrutin de liste, avec vote limité pour assurer la représentation proportionnelle.

[4] Propos. Bardoux, *Offic.*, 11 nov. 1880. — Rapport favorable de M. Labuze, *Offic.*, 6 déc. — Rapport contraire de M. Boysset, à la Chambre (16 mai 1881), — et de M. Waddington, au Sénat (4 juin). Projet de M. Gambetta (14 janvier 1882). Rapport contraire de M. Andrieux (23 janvier).

lutte électorale et de laisser des rancunes inoubliables. Les combattants se blessent trop vivement, parce qu'ils combattent de trop près, en quelque sorte corps à corps.

La faible étendue de la circonscription encourage la vénalité électorale, en la rendant plus facile et moins coûteuse pour le candidat.

« On a mis à l'enchère des candidatures, s'écriait M. Gambetta, et il se trouve maintenant qu'il va surgir une industrie nouvelle, une industrie de placement électoral politico-financière dans certains arrondissements... Et vous aurez cette responsabilité devant l'histoire d'avoir inoculé la gangrène de l'argent à la démocratie française [1]. »

Le scrutin de liste, en moralisant l'élection, qu'elle soustrait aux passions locales, aux égoïsmes de province, pour en faire un instrument désintéressé et vraiment national, assure plus d'indépendance aux députés. L'élu cesse d'être le serf de l'électeur : il ne perd plus son temps en démarches, recommandations et sollicitations au profit des nombreux électeurs en chef des communes de son arrondissement. S'il est nommé par un département, il devient en réalité, ce qu'il est en théorie, le représentant de la France.

« Si on pouvait n'avoir qu'un collége, qu'un vote, qu'une expression, ce jour-là nous serions dans la réalité de la souveraineté nationale [2]. »

Les adversaires du scrutin de liste répondent que l'électeur, appelé à voter pour 6, 8, 10, 12 candidats, dont il connaît, peut-être de nom seulement, un ou deux, se décide à l'aventure, impressionné surtout par le nom retentissant et populaire, habilement choisi pour remorquer toute la liste. L'électeur n'a pas les moyens de se renseigner : il vote au hasard, étonné parfois du résultat de l'élection.

[1] Gambetta : *Discours* à la Chambre, séance du 19 mai 1881. — Cpr. l'exposé des motifs du projet de révision du 14 janvier 1882 et le discours du 26 janvier. — En 1875, MM. Ricard et de Marcère, proposant le scrutin de liste, au nom de la 2e commission des Trente, disait qu'il aurait pour résultat de « conserver au système représentatif sa vérité, au suffrage universel sa pureté. » (*Offic.*, 14 août, p. 6777.)

[2] Gambetta : *Discours* du 19 mai 1881.

L'élu et l'électeur ne se connaissent pas et l'élection, au lieu de demeurer une question de confiance, devient une lutte purement politique, qui dépasse la portée de la masse des électeurs. Le vote de l'électeur n'est éclairé, sage et utile au pays, que s'il porte, non sur des questions constitutionnelles ou législatives, mais sur des personnes et des personnes connues de lui. Alors, il sait ce qu'il fait, parce qu'il sait où il met sa confiance, et à quelles mains seront confiés les grands intérêts du pays [1].

Qu'il y ait des abus dans les rapports de l'électeur et de l'élu, que l'un demande trop, peut-être parce que l'autre a trop promis et suscité les demandes, cela est possible. Le suffrage universel ne saurait avoir la vertu de supprimer l'égoïsme et l'ambition.

Toutefois, les rapports d'élu à électeur sont utiles et bienfaisants. Il est dangereux que l'élu soit en même temps un inconnu : il ne sera véritablement le représentant que de ceux qui le connaîtront, c'est-à-dire de quelques gros électeurs et surtout d'un comité sans mandat et sans responsabilité.

Cette indépendance à l'égard de l'électeur, que l'on désire chez l'élu, et qui s'obtient par la rupture des rapports entre eux, deviendra trop souvent la dépendance à l'égard des pouvoirs, qui ont plus de moyens de séduction et surtout des moyens continus. Et puis, n'est-ce pas faire le procès de l'électeur et le déclarer inutile ou dangereux, que de lui imposer un vote à l'aventure, pour des candidats qu'il n'a jamais vus et qu'il ne verra jamais, dont il ne connaît, d'une façon précise, ni les idées, ni les sentiments, ni la vie plus ou moins recommandable?

Ou bien, l'électeur est capable de discerner les qualités politiques qui assurent la nomination d'un bon représentant, et alors il faut organiser le scrutin de telle manière que le candidat

[1] Dufaure : *Discours* du 11 nov. 1875, *Offic.*, 9232, s. — Le scrutin de liste a été adopté, malgré la commission, par 387 voix contre 187. En 2e lecture il n'avait eu que 357 voix contre 326. — La discussion a été très longue : elle n'occupe pas moins de 150 colonnes à l'*Officiel* (11 et 12, 26 à 30 nov. 1875).

puisse être connu, apprécié et, suivant sa conduite, honoré ou méprisé.

Ou bien l'électeur, au contraire, n'a pas les lumières suffisantes pour concourir personnellement au choix du député, et alors, pourquoi lui maintenir un droit si dangereux pour le pays, pourquoi ne pas détruire ce suffrage qu'il ne saurait bien employer? Une sélection s'impose entre les électeurs, et le suffrage cessera d'être universel. Seulement ce sera loyalement, ostensiblement, et non de cette manière hypocrite, détournée et souvent impuissante, qui s'appelle le scrutin de liste.

La démocratie, organisée sous la forme représentative, est le gouvernement du pays par le pays. Elle repose sur cette présomption que les citoyens, chacun dans leur sphère, sont capables d'exercer une bonne influence sur la marche des affaires publiques. Faire voter les électeurs pour des inconnus, ce n'est plus leur reconnaître une influence, mais bien les transformer en machines à voter, que d'autres dirigent souverainement. L'électeur disparaît au profit de celui qui pense, qui voit et qui sait pour lui.

L'élection, avec le scrutin de liste, sera faite par le comité, mais en laissant subsister le danger des surprises causées par cette force aveugle et redoutable, qui s'appelle le suffrage universel. Cette intelligence, que l'on oblige à devenir une machine, peut se révolter, et, trompant les calculs du comité, voter par passion ou par dépit, ne pouvant voter d'une manière éclairée, pour des candidats connus et estimés.

Le scrutin de liste se résout donc en un suffrage très-restreint, mais qui, demeurant nominalement universel, peut le devenir réellement, en exposant à tous les malheurs causés par une force inconsciente, ignorante, que l'on a volontairement privée des informations nécessaires pour éclairer et diriger ses actes.

Le scrutin de liste, disait le duc Victor de Broglie, c'est « un guet-à-pens, » « un mensonge effronté[1]. »

[1] V. de Broglie : *l. c.*, 39.

« Tous les gens réfléchis, écrivait M. Taine, sont d'accord pour le traiter de jonglerie. Il semble qu'il ait été inventé pour contraindre l'électeur à choisir des hommes qu'il ne connaît pas, à voter au hasard, en aveugle..... Deux ou trois conciliabules parisiens fabriqueront d'avance les deux ou trois listes nécessaires, et un chien savant pourrait presque voter à la place de l'électeur[1] ».

On a dit en faveur du scrutin de liste qu'il favorisait les transactions entre les parties, et permettait la représentation des minorités.

Les transactions se produisent parfois, entre partis à peu près égaux, et sous l'influence de sentiments communs qui momentanément réunissent électeurs et candidats. C'est ce qui est arrivé en 1871 : les élections au scrutin de liste ont surtout porté sur la question de paix et de guerre et favorisé uniquement ceux qui, voulant la paix, appartenaient aux diverses nuances de l'opposition sous le second Empire.

Les transactions ne se produiront guère en temps normal, et le scrutin de liste aura plutôt pour effet d'écraser les minorités que de leur faire place. Le parti qui sera à peu près sûr d'avoir la majorité n'admettra dans sa liste que ses adhérents et en inscrivant d'autres noms il croirait faire non pas un acte de justice, mais un imprudent aveu de majorité diminuée et hésitante, ou bien un inutile cadeau à des adversaires. Le scrutin d'arrondissement crée parfois, par un heureux hasard, un refuge pour les minorités. Le scrutin de liste ne leur laisse aucune place et, dans chaque département, la victoire sera pour la moitié plus un des électeurs, la moitié moins un demeurant fatalement sans représentation.

C'est, en réalité, ce que reconnaissaient MM. Ricard et de Marcère lorsqu'ils disaient, dans leur rapport sur la loi électorale : « Le scrutin de liste permet la représentation de toutes les nuances de la même opinion politique. Les minorités y peu-

[1] Taine : *l. c.*, 10-12. Cpr. Laboulaye : *Questions constitutionnelles*, 208, note. — Lefebvre : *Études sur les lois constitutionnelles*, 32, s.

vent trouver place, mais les minorités dans le gouvernement et non prises hors de lui. L'esprit de transaction ne saurait aller jusqu'à la duperie[1]. »

Voilà la vérité. Le scrutin de liste favorise, non l'exacte représentation du pays, mais la représentation exclusive d'un parti. Il est, pour le parti au pouvoir, un moyen assuré de triomphe et, pour l'opposition, un danger certain de défaite.

Et si on généralisait le scrutin de liste de manière à n'avoir qu'un seul collége, ce qui, d'après M. Gambetta, serait l'idéal, la moitié plus un du pays serait seule représentée. L'intérêt dominant ferait exclure et méconnaître tous les autres. Les minorités seraient écrasées et subiraient une intolérable tyrannie. Les politiciens règneraient en souverains et l'élite du pays, c'est-à-dire la minorité, serait à jamais exclue du Parlement.

Le scrutin de liste n'est utile que dans les arrondissements populeux, où il y a deux ou trois députés à nommer[2]. Là il est possible que les candidats soient connus des électeurs, qui ainsi ne voteront pas à l'aveugle. Si les majorités étaient un peu incertaines, le scrutin de liste pourrait favoriser les transactions, sans nuire aux lumières de l'électeur. On pourrait, comme en Italie et ailleurs, appliquer dans cet arrondissement un procédé de vote pour assurer la représentation des minorités.

Mais partout ailleurs, surtout si on maintient le suffrage universel direct et la loi des majorités, le scrutin d'arrondissement garde une incontestable supériorité sur le scrutin de liste. Seul il donne, au hasard il est vrai, un asile aux minorités. Seul il permet à l'électeur de voter d'une manière éclairée et ne fait pas du représentant un inconnu élu par des ignorants[3].

[1] *L. c.*, 6777.

[2] Il y a en France plus de 130 arrondissements dans ce cas, dont plusieurs ont 3, 4 et 5 députés à nommer. Il serait possible de faire des circonscriptions à 2 députés. Voir loi 30 nov. 1875, art. 14.

[3] Le scrutin d'arrondissement, aux États-Unis, est la règle pour la Chambre fédérale, comme pour la Chambre de chacun des États.

Circonscriptions. — Le scrutin d'arrondissement a des inconvénients graves lorsque les circonscriptions électorales sont réglées par le gouvernement. Ce droit devient dans les mains des ministres un moyen de favoriser les candidatures officielles, en créant des circonscriptions artificielles, composées de bribes et de morceaux, afin de former une majorité favorable au candidat.

L'opposition, sous le second Empire, a tellement protesté contre les abus du remaniement de circonscriptions, que la loi seule a été chargée de régler cette question. On a voulu prévenir les circonscriptions à éléments incompatibles et empêcher le sectionnement de circonscriptions naturelles. Il ne faut pas, comme le disait Jules Favre, que l'on puisse placer un nom propre à côté de chaque sectionnement.

La délimitation par la loi, et surtout, afin d'empêcher les abus que le Parlement pourrait commettre dans l'intérêt de la majorité, la circonscription fixe et se confondant toujours avec l'arrondissement : tels sont les deux principes qui empêcheront, dans une certaine mesure, les abus des candidatures officielles. Cela est conforme, et aux précédents en France et à ce que pratiquent les pays étrangers. C'est le seul système qui, en organisant des circonscriptions homogènes et durables, permette aux électeurs et aux candidats de se connaître, de se fréquenter, et, pour ainsi dire, de se préparer l'un pour l'autre. L'idéal n'est pas dans la candidature improvisée. Il est bon que les futurs députés, comme les électeurs, puissent y songer longtemps à l'avance, faire attention l'un à l'autre, et faciliter le bon recrutement de la représentation nationale.

La Constitution actuelle a bien réglé cette question. La loi seule détermine la circonscription dans les arrondissements qui ont, à raison de leur population, droit à deux ou plusieurs députés. Tout arrondissement a droit au moins à un député. Il en résulte que tout recensement peut amener une modification des circonscriptions[1].

[1] Loi 30 nov. 1875, art. 14.— Loi 24 décembre 1875. — Loi 28 juillet 1881. — Ces

Liberté électorale.

Un système électoral est mauvais, si l'électeur ne vote pas librement, suivant ses convictions personnelles, si, par menaces ou promesses directes ou indirectes, il est conduit à agir contre sa volonté, ou bien si, à la suite de manœuvres frauduleuses, il a été induit en erreur. Ni le gouvernement, ni le candidat, ni les partisans ne doivent exercer des influences illégitimes, qui altéreraient la loyauté nécessaire de la lutte et nuiraient à la sincérité du vote et à la fidélité de la représentation.

Liberté de la lutte entre les candidats, neutralité du gouvernement, respect de l'indépendance de l'électeur, tels sont les trois principes essentiels pour former un Parlement qui soit véritablement l'image du pays.

D'abord, les candidats doivent être libres d'organiser leurs partisans, de les réunir, de communiquer avec les électeurs par affiches et brochures, de faire distribuer les bulletins de vote et afficher les professions de foi. Cela implique liberté de réunion, d'association, d'impression, d'affichage et de colportage.

La liberté de réunion existe depuis 1875 et surtout depuis 1881. Il suffit de faire une déclaration, deux heures avant la réunion, pourvu que l'on se trouve dans la période électorale, qui va du décret de convocation au jour de l'élection exclusivement. Si l'élection comporte plusieurs tours de scrutin le même jour, la réunion peut avoir lieu le jour même immédiatement après la déclaration[1].

La liberté d'association se traduit par l'organisation de comités, qui préparent les élections et qui, souvent, font les candidats, au lieu d'émaner d'eux, — par la constitution de caisses électorales et de souscriptions publiques. Cette liberté d'association, qui serait indispensable à l'organisation des partis, est

deux dernières lois déterminent l'état des circonscriptions. — M. Bavelier en donne la liste détaillée dans son *Dictionnaire de droit électoral*, v° *Circonscriptions*, p. 104, s.

[1] Loi 30 juin 1881, art. 2, 5, 9; cpr. Loi 20 août 1875, art. 16.

loin d'être accordée par la loi. Le gouvernement pourrait très légalement recommencer le fameux procès des Treize fait sous le second Empire à un comité électoral de Paris. Ce serait une maladresse, un oubli du progrès de la liberté coutumière, qui corrige souvent le despotisme légal, mais ce ne serait pas une illégalité. Nous avons beaucoup à faire pour arriver à la liberté sincère, loyale, de l'association. Chaque parti la redoute chez ses adversaires beaucoup plus qu'il ne la désire pour lui[1].

La liberté d'impression, d'affichage et de distribution est bien suffisante. La loi a pris soin d'établir des immunités particulières et de punir la lacération des affiches[2].

La corruption et même la tentative de corruption, les violences et menaces, les fausses nouvelles, les manœuvres dolosives, les propos diffamatoires sont punis par la loi[3].

Tous les peuples s'efforcent de prévoir et de punir les nombreuses fraudes qui peuvent avoir pour effet d'altérer la liberté et la sincérité du vote. Les lois sont nombreuses, et, on peut le dire, incessantes, en Belgique, en Angleterre, en Italie, en Espagne et ailleurs[4].

Une bonne loi sur la corruption électorale est aussi désirable que difficile à faire. Cette loi seule pourrait purifier les élections, mettre la loyauté dans la lutte, punir les coupables et assurer une bonne représentation du pays.

L'Angleterre, qui est peut-être le pays où il y a eu le plus

[1] Voir Hérold : *Le droit électoral devant la Cour de cassation*, 283, s. — Bavelier : *Dictionnaire de droit électoral* (2e éd., 1882), v° *Réunions*, p. 589, s. — Arrêt de cass., 11 février 1865, Dalloz, 1865, 1, 91.

[2] Loi 30 nov. 1875, art. 3. — Loi 29 juillet 1881, art. 3, 15, 16, 17, 20. — Cpr. loi 20 décembre 1878. — Loi 11 mai 1868, art. 3. — V. Bavelier : *l. c.*, v° *Circulaires*, p. 118, s.

[3] Décret 2 février 1852, art 38, s. — Loi 2 août 1875, art. 19. — Loi 30 novembre 1875, art. 3. — La prescription, pour ces délits, est de trois mois, à partir de la proclamation du résultat de l'élection. Les condamnations prononcées n'auraient d'ailleurs pas pour effet d'annuler l'élection déclarée valide ou devenue définitive (D. 1852, art. 50, 51).

[4] Voir Dareste : *Constitutions modernes, passim* — et les publications de la Société de législation comparée. Une page ne suffirait pas à donner les dates des diverses lois électorales votées dans les dix dernières années.

de corruption électorale, est aussi celui qui se montre le plus énergique pour extirper le mal.

Plus d'une fois, le bourg électoral a été lui-même rendu responsable de l'élection vicieuse et a perdu, plus ou moins longtemps, le droit d'être représenté au Parlement[1].

Pour ne citer que le fait le plus récent, la loi du 22 août 1881, à la suite d'une enquête électorale qui a fait scandale, a décidé que les cités ou bourgs de Boston, Canterbury, Chester, Gloucester, Macclesfield, Oxford et Sandwich seraient déchus jusqu'au septième jour après la réunion du Parlement pour la session de 1882. Il a été constaté que les pêcheurs de Sandwich se mettaient en adjudication, afin de trouver, dans le vote, une rente qui vînt augmenter leurs salaires[2].

Presque tous les peuples ont reconnu la nécessité, surtout lorsque le suffrage est universel, d'établir le secret du vote, afin d'empêcher que les intérêts personnels ne troublent les convictions des électeurs. Le scrutin secret assure l'indépendance absolue entre les électeurs et à l'égard des candidats. Les fermiers, les ouvriers, les faibles et les pauvres ne sont plus placés entre leurs convictions et la ruine. Le riche, le puissant n'ont que la clientèle gagnée et conservée par la persuasion : les abus de la richesse ou de l'influence leur sont interdits[3].

[1] Voir A. Lefèvre-Pontalis : *Les lois et les mœurs électorales de la France et de l'Angleterre* (1864). — Franck Chauveau : *Les lois électorales de l'Angleterre*, Bulletin de la Soc. de législ. comp., 1874, t. III, 257, s. — Fischel : *Constitution d'Angleterre*, VII, ch. IV, t. II, 229, s.; 261, s.

[2] *Annuaire de législat. étrang.*, 1882, 71, s. (Notice de M. Morgand).

[3] Le vote par scrutin secret a été introduit en Angleterre par l'acte 18 juillet 1872, qui a mis fin au régime des *hustings*, — aux États-Unis par l'acte du 3 mai 1872, qui l'a rendu obligatoire pour tous les États. Le scrutin secret existait d'ailleurs avant cette époque dans la plupart des États. Toutefois la loi fédérale du 25 juillet 1866 exige que les deux sénateurs de l'État soient élus *vivâ voce* par chaque législature.

Stuart Mill soutenait (*l. c.*, 225, s.) que le vote public était le résultat de ce fait que l'électeur exerce une fonction politique. Nous ne pensons pas que la conséquence soit nécessaire, et ce serait vraiment trop demander à l'électeur que de voter, suivant sa conscience, contre le candidat dont il dépend au point de vue des intérêts privés. — Voir la loi belge du 9 juillet 1877, *Annuaire de législat. étrang.*, t. VII, 512, s.

Le bulletin de vote doit être préparé hors de l'assemblée électorale et présenté fermé. Les bulletins ne doivent porter aucun signe distinctif, sinon ils seraient annulés. Il a été souvent question d'employer divers moyens pour assurer plus complétement le secret du vote, notamment l'emploi d'enveloppes uniformes [1].

Les candidatures officielles ne sont licites que si le gouvernement se borne à indiquer ses préférences, à dire quels sont les candidats qui représentent la politique.

« Un gouvernement, disait Thiers au Corps législatif, en 1863, dans un pays librement constitué, n'est autre chose qu'une opinion arrivée au pouvoir. Cette opinion, en arrivant au pouvoir, n'a pas perdu le droit inhérent à toutes les opinions de se faire valoir et de se défendre [2]. »

La candidature officielle devient, au contraire, une atteinte à la liberté des électeurs et établit une inégalité entre les candidats, lorsque le gouvernement se sert de l'autorité et de l'influence dont il dispose, des faveurs qu'il distribue, pour déterminer le vote au profit du candidat agréable. Le gouvernement est institué dans l'intérêt national : la candidature officielle le transforme en une force, souvent irrésistible, dans l'intérêt d'un parti. Le gouvernement manque à sa véritable mission lorsqu'il cesse d'être l'exercice du pouvoir par un parti au profit du pays : les titulaires changent, mais les actes

[1] Voir notamment l'*Officiel*, Chambre, 1882, p. 1024.

Les constitutions récentes de la Louisiane et de la Californie ont admis l'inviolabilité de l'électeur le jour de l'élection : il ne peut pas être arrêté. En outre, la Constitution de la Louisiane a décidé que, les jours d'élections, la vente et le don des liqueurs fortes seraient prohibés dans le rayon d'un mille autour du lieu du vote.

Ces deux constitutions sont de 1879. Voir la notice de M. Alph. Gourd : *Annuaire de législat. étrang.*, t. IX, 829, s., 841.

[2] Même opinion soutenue par Prévost-Paradol : *France nouvelle*, 58, s.

Lors de la discussion de la loi du 30 nov. 1875, article 3, l'Assemblée a repoussé un amendement de M. Marcel Barthe, défendant à tous fonctionnaires de désigner un candidat par affiches ou circulaires.

Toutefois, la distribution des bulletins par les agents de l'autorité a été prohibée (*id.*, art. 3).

devraient rester les mêmes, en ce sens qu'ils devraient toujours avoir pour but le bien public[1].

Toujours pratiquée, la candidature officielle a souvent été condamnée par les Chambres. Les élections ont maintes fois été annulées parce que la Chambre estimait que les électeurs avaient subi une influence officielle, qui avait détruit leur liberté. Malheureusement, la jurisprudence sur ce point a été sévèrement appliquée, seulement lorsque la majorité du Parlement était opposée au ministère[2]. Une loi contre la candidature officielle prévoyant les cas de nullité serait utile pour éviter l'arbitraire de la Chambre en sauvegardant la liberté de l'électeur. Toutes ces délicates questions de liberté électorale ne seront bien résolues que si nous nous décidons à faire un bon code électoral, qui prévoie, définisse et punisse tous les délits, prévienne les abus d'influence et les excès de pouvoir, et confie à l'autorité judiciaire le soin de juger si la loi électorale a été observée par le candidat vainqueur et par ses partisans, fussent-ils fonctionnaires ou ministres.

[1] Sur les abus de l'influence administrative en matière électorale, voir Hello : *Régime constitutionnel*, t. II, 309, s.

[2] En Roumanie, la loi du 2 mai 1879 a pris soin de dire que le ministre resterait responsable de la violation de la liberté électorale, alors même que sa conduite aurait été approuvée par le Corps législatif. *Annuaire*, t. IX, 761, s. — Cpr. la loi du 9 janvier 1881 au Brésil, art. 29, *ibid.*, t. XI, p. 891.

CHAPITRE VIII.

POUVOIR LÉGISLATIF.

I.

Nature du pouvoir législatif.

Dans toute société il y a des droits et des intérêts. Le pouvoir législatif est chargé de reconnaître, de proclamer et de sanctionner le droit à l'égard de tous les citoyens, de toutes les autorités et personnalités. La raison individuelle découvre le droit naturel tel que Dieu l'a gravé dans notre conscience. Le pouvoir législatif est, ou doit être, la raison publique qui découvre le droit social dans la conscience nationale. Cette même raison publique, agissant dans une sphère où un certain arbitraire s'impose, recherche aussi l'utilité commune, et détermine la meilleure conduite à suivre pour favoriser la prospérité du pays.

La *loi* est donc la formule obligatoire qui sert à exprimer la justice ou l'utilité nationale.

Le *pouvoir législatif* est celui qui, limité par la constitution écrite ou traditionnelle du pays, émanant directement ou indirectement de la nation qu'il représente, a le droit et le devoir de formuler les lois, de commander à la société tout entière, de dominer tous les autres pouvoirs. La loi, pourvu qu'elle soit régulièrement rendue par les organes du pouvoir législatif, est un ordre souverain, c'est-à-dire indiscutable et sans appel.

Dominé par le pouvoir constituant, quel qu'en soit l'organe, dominant les trois branches du pouvoir exécutif, quels qu'en soient les titulaires ou fonctionnaires, voilà donc philosophiquement la situation exacte du pouvoir législatif.

Ainsi compris, ce pouvoir existe nécessairement dans toute société. Il ne sera pas toujours bien distingué des autres pouvoirs, ni bien organisé, de façon à exprimer la raison publique par des lois justes et intelligentes. Mais, partout, il y aura des ordres souverains, s'imposant à tous, partout il y aura des actes législatifs.

Au point de vue de la liberté politique, la distinction du pouvoir législatif est peu importante, si elle n'entraîne pas une organisation habile qui, choisissant pour organes de ce pouvoir l'aristocratie naturelle du pays, les meilleurs et les plus intelligents des citoyens, produise toujours des lois conformes à la justice et favorables au progrès.

Il ne suffit donc pas d'avoir distingué la fonction législative, si la Constitution n'a pas trouvé de bons législateurs, si elle n'a pas assuré la préparation scientifique, la discussion autorisée et le vote intelligent de la loi. Pour le pouvoir législatif, comme pour les autres pouvoirs, le choix des organes est bien plus difficile et a une plus grande importance pratique que la distinction philosophique des fonctions. Il suffit d'être métaphysicien pour faire cette distinction plus ou moins exacte et complète. Il faut être homme d'État, avoir le sens politique, qui naît de la connaissance des hommes, pour voir les conséquences pratiques de cette distinction et éviter la confusion et la séparation absolue des organes, afin de réaliser leur harmonie. La confusion aboutit à la monarchie autocratique ou au despotisme collectif. La séparation crée des conflits sans issue légale. L'harmonie des organes, qui ne peut naître que de leur union, de leur collaboration, de leur influence réciproque, permet seule un bon exercice des pouvoirs primordiaux.

Ces principes, dictés par l'expérience des siècles, conduisent à repousser la création, pour chaque pouvoir, d'un organe exclusif, qui seul exerce la fonction législative, gouvernemen-

tale ou administrative. Sans doute il est essentiel que les divers organes soient indépendants les uns des autres quant à leur existence et leur régime, mais il est indispensable qu'ils s'éclairent et se contrôlent réciproquement.

Il était nécessaire de bien rappeler ces idées, afin d'éviter une erreur facilitée par la terminologie constitutionnelle. On appelle presque toujours *pouvoir législatif* le Parlement composé d'une ou de deux Chambres qui représentent ou sont censées représenter la nation. L'expression est tellement consacrée qu'il ne faut pas songer à la supprimer. Il suffit de la bien préciser, de la rectifier.

Le *pouvoir* n'étant pas autre chose qu'un droit capable de se réaliser en actes, il est évident que le Parlement, pas plus que le Roi ou le Président, ne sont un pouvoir. Ils sont simplement les *organes* d'un pouvoir, les dépositaires, plus ou moins bien choisis, d'une autorité sociale, les titulaires d'une fonction politique. Mais ils n'en sont pas les organes exclusifs et absolus : le pouvoir législatif ne se confond pas avec le Parlement, le chef de l'État n'est pas le pouvoir exécutif. Si, pour la rapidité du langage, on a confondu ces deux expressions, il faut se rappeler qu'elles ne sont pas synonymes. Le Parlement est l'organe principal, essentiel, prépondérant, du pouvoir législatif, le Chef de l'État est, par lui-même, ou par ses ministres, l'actif et vigilant dépositaire du pouvoir exécutif. Mais le Parlement participe au gouvernement et à l'administration du pays, le Chef de l'État collabore à la préparation et à la discussion de la loi, qu'il aura à faire appliquer.

Donc ce que l'on appelle vulgairement *pouvoir législatif,* ce qui est plus exactement désigné sous le nom de *Parlement,* ne remplit pas et ne doit pas remplir toute la sphère législative, mais en revanche il a une activité légitime dans la sphère exécutive.

Réciproquement, le *pouvoir exécutif* n'est pas autonome et indépendant dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales et administratives, mais aussi il a un certain rôle dans l'exercice de la fonction législative.

Nous avons tenu à bien préciser le sens des mots afin d'éviter les erreurs trop répandues qui attribuent toute la fonction législative au Parlement et toute la fonction exécutive au chef de l'État.

Ceci dit, il nous faut maintenant étudier l'organe principal du pouvoir législatif, le Parlement, et examiner successivement les nombreuses et délicates questions relatives à son organisation et à ses attributions.

II.

Organisation générale du Parlement.

1. *Le Parlement.*

Le Parlement est l'ensemble des représentants, élus directement ou indirectement par la nation, et dépositaires principaux, mais non exclusifs, de la fonction législative.

Siége des pouvoirs publics. — En général, le Parlement siége dans la capitale du pays. Tantôt la Constitution règle elle-même cette question et impose la capitale (Belgique). Tantôt le Parlement désigne lui-même la ville où il veut siéger (Mexique). Tantôt c'est le chef de l'État qui choisit la ville (Autriche-Hongrie)[1].

En France, la Constitution de 1875 avait décidé que Versailles serait le siége des pouvoirs publics. Les événements de la guerre avaient forcé l'Assemblée nationale à se réunir d'abord à Bordeaux, puis, à partir du 20 mars 1871, à Versailles. La Commune avait paru justifier cette résolution.

Dans les divers États de l'Union américaine et pour l'Union elle-même, le siége des pouvoirs publics est, en général, distinct de la capitale et se trouve dans une ville peu importante,

[1] La Constitution de l'an III (art. 102, s.), avait accordé ce droit au Conseil des Anciens, qui n'avait d'initiative que sur ce point. Il s'en servit pour aider au coup d'État du 18 brumaire an VIII, en transférant le Corps législatif à Saint-Cloud.

comme Washington pour l'Union et Albany pour New-York. Beaucoup de très-bons esprits, se rappelant le rôle prépondérant joué par Paris dans les révolutions de la France[1], estimaient que le choix d'une ville autre que Paris assurerait la liberté du Parlement et permettrait au pays de rester maître de ses destinées.

Des raisons diverses, sentimentalité ou tradition révolutionnaire chez les uns, crainte de paraître avoir peur de Paris, ou bien ennui de circuler trop souvent entre Paris et Versailles chez les autres, ont amené l'abrogation du principe posé par la Constitution de 1875. L'article 9 de la loi du 25 février a été abrogé et une loi du 22 juillet 1879 a décidé le retour à Paris.

En fait, depuis l'affectation du palais de l'Élysée à la résidence du Président de la République (décembre 1873), le Chef de l'État et les ministres résidaient surtout à Paris. Les commissions parlementaires avaient pris peu à peu l'habitude, depuis 1876, de se réunir à Paris, dans les ministères ou au palais Bourbon.

Versailles est encore le siége de l'Assemblée nationale ou Congrès, au cas d'élection du Président de la République ou de révision constitutionnelle. Le Sénat constitué en cour de justice, désigne lui-même la ville et le local où il entend tenir ses séances[2].

Le palais du Luxembourg a été affecté au Sénat et le palais Bourbon à la Chambre des députés.

La loi de 1879 sur le retour à Paris ayant été votée, non par le Congrès, qui s'est borné à l'abrogation pure et simple de l'article 9 de la Constitution, mais séparément par chacune des Chambres, n'a pas de valeur constitutionnelle. Elle pourrait donc être abrogée comme les autres lois. Il ne serait pas nécessaire de recourir à la procédure de la révision constitutionnelle.

[1] Cpr. Taine : *La Révolution*, t. II, ch. 4, 9 et 12. — Thureau-Dangin : *Royalistes et Républicains*, chap. III. Paris-capitale pendant la Révolution française, 355, s. — E. Laboulaye : *Rapport et discours contre le projet de retour à Paris, Officiel* des 12 avril et 15 juin 1879.

[2] Loi 22 juillet 1879, art. 3.

[illegible] Cette loi de 1879 a pris des pré- [illegible] sauvegarder l'indépendance du Par- [illegible] État et les émeutes.

[illegible] et de la Chambre des députés ont [illegible] directement la force armée et toutes [illegible] serait nécessaire au maintien de la [illegible] du Parlement. Les questeurs peuvent [illegible] délégation de ce droit[1].

[illegible] réquisition directe avait existé en vertu [illegible] 1848. La Constitution du 4 novembre [illegible] Aux approches du coup d'État de [illegible], les trois questeurs de l'Assem- [illegible] dans toutes les casernes du décret [illegible] unis aux impérialistes firent [illegible] assurèrent ainsi le coup d'État du Pré- [illegible] contre l'Assemblée.

[illegible] sérieuses peuvent être dirigées contre [illegible] directe[2]. Des réquisitions exagérées et [illegible] désorganiser l'armée, diminuer la force [illegible] détruire l'unité de commandement et [illegible] le Parlement et le Chef de l'État et [illegible] des deux Chambres.

[illegible] directe a paru nécessaire à la parfaite [illegible]. Le régime parlementaire atténue [illegible], en organisant le concours permanent [illegible], en obligeant le cabinet à marcher d'ac- [illegible].

[illegible] prises contre les coups d'État ne sont effica- [illegible] deviennent pas nécessaires. Si le Chef de [illegible] un coup de violence, se sentait sûr de l'ar- [illegible] l'opinion publique, ce n'est pas le droit [illegible] qui s'opposerait au succès de ses entre-

[illegible]

[illegible] au Sénat. Officiel du 2 juillet 1879.

Cela revient à dire que la garantie de sécurité parlementaire résultant de ce droit, bien que très-réelle et peut-être même nécessaire, n'est pas suffisante, si les Chambres ne trouvent ailleurs des moyens d'influence sur le Chef de l'État et des moyens d'action sur l'armée.

La loi du 22 juillet 1879, profitant de trop nombreuses expériences, a pris ou renouvelé quelques précautions contre l'envahissement des Chambres. Il est défendu d'apporter les pétitions en personne et à la barre. Toute provocation à un rassemblement ayant pour but de discuter, rédiger ou apporter aux Chambres des pétitions, déclarations ou adresses est punie comme l'attroupement lui-même[1].

La domination de la foule sur les Chambres est la plus dangereuse des servitudes parlementaires. La foule n'est presque toujours qu'une infime minorité, bruyante et fanatique, composée des déclassés, des désœuvrés et des impuissants. Grisée par les sophismes populaires, surexcitée par les violences des orateurs de club ou des vociférateurs de la rue, la multitude est aussi persuadée de son infaillibilité que de sa puissance. Comme elle n'a rien à perdre, et qu'elle n'est arrêtée par aucun scrupule de morale, de légalité ou de patriotisme, comme elle a l'irresponsabilité effrayante de tout ce qui est anonyme ou collectif, elle est capable de tous les excès et ne recule devant aucun crime. Si le Parlement n'est pas indépendant de la foule, la liberté disparaît bien vite pour faire place à la Terreur. Incessamment menacés, insuffisamment protégés contre les violences populaires, les membres de la Constituante, de la Législative, de la Convention ont encore des simulacres de délibération, des apparences de votes : en réalité, la délibération se fait au club, dans les cabarets, au Palais-Royal, dans les rues, le vote est imposé par les Jacobins, par la Commune, il est dicté par les énergumènes des tribunes de l'Assemblée, par les insulteurs

[1] *Ibid.*, art. 6 et 7. — Cpr. loi 7 juin 1848 et décret 28 fructidor an III. — Charte 1814, art. 53, etc.

qui, suivant les temps, viennent huer et menacer, Malouet ou Mirabeau, Barnave ou Danton[1].

La domination de la multitude sur le Parlement assure l'oppression de la majorité par la minorité violente et audacieuse. Le système représentatif est complétement faussé, et le pays subit un despotisme sanglant qu'il n'a ni désiré, ni permis, mais qui l'affaiblit et le déshonore.

La sincérité du régime représentatif, du gouvernement de la nation par la nation exige donc une complète indépendance du Parlement à l'égard de la multitude. Il importe que, pour la préparation, la discussion et le vote de la loi, les organes du pouvoir législatif soient entièrement libres, qu'ils subissent seulement des influences légitimes et avouables, que rien, dans l'assemblée ou hors de l'assemblée, ne vienne altérer la sécurité de leur vie, la sérénité de leur intelligence, et l'indépendance nécessaire de leurs délibérations.

Publicité des séances. — La Constitution de 1875 a décidé que les séances du Parlement seraient publiques, sauf, pour les Chambres, la possibilité de se former en comité secret dans les conditions prévues par leur règlement intérieur[2].

Le public ne doit pas pénétrer dans l'enceinte réservée aux députés ou sénateurs, et les pétitionnaires ne pouvant pas, comme de 1789 à 1795, venir à la barre de la Chambre présenter leurs doléances, l'envahissement direct de l'Assemblée n'est pas aussi facile que sous la Révolution.

Une tribune est librement ouverte au public. Pour entrer dans les autres tribunes, un billet est nécessaire, en vertu du règlement des Chambres. Les spectateurs doivent observer le silence sous peine d'exclusion et de poursuites devant les tribunaux.

[1] Voir, sur le danger des pétitions apportées par leurs auteurs, — des tribunes coopérant à la délibération et au vote, — des attroupements au dehors : Taine : *Révolution*, t. II, ch. IV, 102, s.; 110, s. — Cpr. Mounier : *Recherches sur les causes qui ont empêché les Français de devenir libres* (1792), t. II, ch. XXXV, 138, s.

[2] Loi 16 juillet 1875, art. 5.

Le président de la Chambre a seul le droit de prononcer l'ouverture et la clôture des séances : avant et après, rien de ce qui se dit et de ce qui se fait dans l'enceinte de la Chambre n'a de valeur législative et ne doit être inséré dans le compte-rendu officiel des séances.

Les comités secrets sont votés par assis et levé, au Sénat, sur la demande de cinq membres, à la Chambre, sur la demande de vingt députés.

Liberté de discussion. — Les discussions ne doivent pas être entravées par la majorité. Il importe au bien public que la minorité puisse exposer ses objections, exprimer ses griefs. Le respect des droits de la minorité est la meilleure preuve qu'un peuple est capable de liberté.

Ce respect était poussé si loin en Angleterre que le *speaker* de la Chambre des communes ne pouvait pas prononcer la clôture des discussions. Le vote n'était possible que si nul ne demandait la parole. Les députés irlandais ayant abusé des priviléges séculaires de la Chambre pour faire des *obstructions* longues et réitérées, il a fallu admettre la clôture. Le 2 février 1881, après une séance de quarante et une heures et demie infligée par les *home-rulers,* qui ne voulaient pas laisser voter le *Coercion bill,* le *speaker,* venant relever le *deputy-speaker,* qui l'avait remplacé pendant la nuit, a annoncé que le règlement lui paraissait inefficace, que le pouvoir législatif était trop entravé, et qu'il refusait de laisser continuer la discussion. C'était un véritable coup d'État que l'intolérance imprudente de la minorité avait rendu nécessaire.

Le lendemain, M. Gladstone a fait admettre, mais seulement pour la durée de la session, la possibilité de la clôture, sur la demande du ministre, appuyé des deux tiers de la Chambre.

En avril 1882 la clôture est demeurée possible, sur la motion du *speaker* admise par plus de deux cents membres, ou réunissant moins de quarante opposants et plus de cent membres.

Un nouveau vote est encore intervenu en décembre 1882 en faveur du projet Gladstone. Les priviléges des membres de

la Chambre ont été restreints de manière à éviter les obstructions[1].

Le principe d'une majorité plus considérable pour prononcer la clôture que pour voter la loi est très-utile à la minorité, qui n'a pas à redouter de voir étouffer systématiquement les discussions par une majorité compacte et passionnée.

Les protestations, même faites sans espoir, ont souvent une très-grande importance : le pays les entend et souvent les approuve. L'histoire les enregistre pour faire la part des responsabilités. Le vote sans discours, comme la mort sans défense de l'accusé, peut convenir aux époques de terreur : elles ne sauraient être admises dans un pays libre, avec le système représentatif qui, pour être sincère, doit assurer la parole, sinon la décision, à la minorité, si infime soit-elle.

D'ailleurs toute minorité a le désir et l'espoir légitimes d'arriver au pouvoir, toute majorité est exposée à cesser de l'être. L'avenir est toujours aux plus sages, c'est-à-dire aux plus modérés, aux plus tolérants, aux plus loyaux. Le parti dominant trouve beaucoup de force dans le respect scrupuleux des droits de la minorité. Ceux qui luttent avec calme et honnêteté inspirent habilement confiance au pays. Ceux qui recourent aux abus de pouvoir et à d'incessantes violences, dans l'intérêt de leur domination, font bientôt douter de leur puissance, et, abandonnés de la nation, ils tombent bien vite, laissant le seul souvenir de leur présomptueuse et intolérante incapacité.

Serment politique. — Le serment politique, garantie si peu sérieuse pour la majorité qui l'impose aux candidats ou aux élus, devient facilement un moyen d'opprimer la minorité honnête et convaincue, en laissant parfaitement libres les adversaires peu scrupuleux, qui trouvent, dans la violence de la majorité, l'excuse de leurs parjures volontaires.

Ou bien le serment porte uniquement sur les devoirs de tout bon citoyen, et alors son moindre défaut est d'être inutile. On

[1] D. Weil : *Annuaire de législation étrangère* pour 1881, t. XI, 1, s. — *Bulletin de la Société de législ. comparée*, 1882, 607, s.; 1883, 93, s.

le tient sans l'avoir prêté. Ou bien il impose une adhésion à la forme actuelle du gouvernement, il force des monarchistes à jurer le maintien de la république, ou des républicains à promettre le maintien de la monarchie, et alors il constitue une oppression certaine, une proscription hypocrite, il est un agent de démoralisation.

Supprimé en 1848, rétabli en 1858[1], supprimé en fait en 1870, le serment politique doit rester dans le domaine de l'archéologie constitutionnelle.

Non-permanence du Parlement. — Sessions. — En 1875, le parti radical a beaucoup insisté pour faire admettre le principe de la permanence du Parlement, « qu'on a considéré, disait M. Laboulaye, comme étant de l'essence du régime républicain[2]. »

Ce principe consiste dans le droit, pour le Parlement, de déterminer lui-même l'époque et la durée de ses sessions et de se continuer, hors session, par un comité chargé de surveiller le pouvoir exécutif et de prendre les mesures d'urgence, spécialement de convoquer le Parlement.

La permanence des Chambres a été admise de 1789 à l'an III[3], de 1848 à 1852, de 1871 à 1876, c'est-à-dire à des époques où il y avait une seule Chambre. Ce principe est difficile à appliquer lorsqu'il y a deux Chambres. Il faudrait en effet l'accord préalable des Chambres, obtenu par des conférences peut-être longues et difficiles.

Pourvu que le Chef de l'État ne soit pas le maître absolu des sessions et ne puisse pas empêcher le Parlement de se réunir, la permanence des Chambres n'est guère utile et a beaucoup d'inconvénients.

[1] Décret 1er mars 1848. — Sén.-cons. 17 février 1858.

[2] Laboulaye : *Rapport* sur la loi du 16 juillet 1875, séance du 7 juin, *Officiel* du 10, p. 4160. — Pour M. Léonce Ribert (*Esprit de la Constitution de* 1875, 38, s.), la question de république ou monarchie peut être ramenée à la question de permanence ou non-permanence des assemblées.

[3] La Convention, instruite par les malheurs de la Révolution, avait, dans la Constit. de l'an III, art. 67, proscrit tout comité permanent.

La continuité de la fonction législative n'est pas nécessaire. La multiplicité des lois est un malheur, trop habituel aux pays démocratiques, qui introduit une dangereuse mobilité et favorise les révolutions en inspirant peu de confiance dans les institutions toujours instables[1].

« Les nouvelles lois, disait avec raison Richelieu, ne sont pas tant des remèdes aux désordres des États, que des témoignages de leur maladie, et des preuves assurées de la faiblesse du gouvernement[2] ».

La permanence du Parlement favorise la multiplicité des lois, elle rend les représentants inquiets et turbulents, multiplie les questions et les interpellations, lasse les ministres, qui sont détournés du gouvernement et de l'administration, nuit au pays et aboutit souvent à diminuer l'autorité des Chambres.

« L'opinion, disait M. Laboulaye, finit par se fatiguer des discussions et des rivalités parlementaires; il est sage de lui laisser du repos. Les Chambres ne sont pas les dernières à profiter de ce silence. Quand nous sommes là, on s'impatiente quelquefois de nos querelles, on nous regrette quand nous n'y sommes plus[3] ».

Un comité permanent, choisi dans le Parlement, s'il existe pendant les sessions, s'efforce de dominer les représentants. Hors session, il entretient une agitation perpétuelle, dont le pays se plaint souvent, il empêche la trêve des partis et devient facilement, à l'égard du pouvoir exécutif, la mouche du coche.

Fort peu de pays ont admis ce comité permanent. On ne peut guère citer que le Mexique, la Saxe, le Würtemberg et le Grand-Duché de Bade[4].

Notre Constitution n'a pas admis la permanence des Cham-

[1] Dans l'État de New-York, il y a eu 418 lois en 1878, 542 en 1879, 600 en 1880, 713 en 1881. V. *Annuaire de législ. étrang.*, t. XI, 784.

[2] Richelieu : *Testament politique*, 2e p., ch. V, p. 233, édit. 1688.

[3] Laboulaye : *loc. cit.*, 1161.

[4] Mexique, loi 6 nov. 1874, modif. l'art. 73 de la Constitution. — Saxe, loi 12 oct. 1874, modif. l'art. 114 de la Constit. — Würtemberg, Constit., art. 187. — Bade, Const., art. 51.

bres, mais elle a pris de sages précautions pour empêcher que le Parlement fût à la discrétion du Chef de l'État.

Il y a une session ordinaire qui doit durer au moins cinq mois par année. Elle commence de plein droit le second mardi de janvier, à moins de convocation antérieure faite par le Président de la République.

Il peut en outre y avoir des sessions extraordinaires, sur la convocation spontanée du Président de la République, ou bien sur la demande de la majorité absolue des membres composant chaque Chambre. La commission avait proposé d'admettre ce droit pour le tiers des membres. M. Dufaure obtint le rejet de ce projet en faisant remarquer qu'une telle convocation pourrait être contraire au vœu de la majorité. D'ailleurs, la responsabilité des ministres assure des convocations opportunes.

Pour l'élection du Président de la République, le Parlement se réunit, de plein droit, immédiatement après le décès, ou le quinzième jour avant l'expiration des pouvoirs.

Nous verrons que le Président de la République peut prononcer l'ajournement des Chambres pendant la durée d'un mois. Ce droit, qui a pour but de pacifier les esprits, ou tout au moins de les forcer à se recueillir dans le silence, ne pourrait pas être détruit par une demande de convocation extraordinaire. Aussi la Constitution décide que cette demande ne peut avoir lieu que « dans l'intervalle des sessions ». Or, l'ajournement prolonge la session, mais ne la clôture pas[1].

Le temps des vacances que les Chambres se donnent compte pour les cinq mois de session ordinaire. Cela ne s'applique pas à l'ajournement décrété par le Chef de l'État. Il faut que, pendant cinq mois, le Parlement ait été libre de se réunir et de délibérer.

Les deux Chambres ont des sessions identiques, qui commencent et finissent le même jour, sinon à la même heure. Il n'y a exception que si le Sénat est réuni en Cour de justice, ou si, la Chambre étant dissoute, la présidence de la Répu-

[1] Dufaure : *Discours* du 16 juillet 1875.

blique devient vacante. Dans ce cas, le Sénat se réunit de plein droit, mais sans pouvoir exercer des fonctions législatives.

La clôture de la session ordinaire est prononcée par le Chef de l'État.

Prières publiques. — Notre Constitution, imitant les pratiques américaines, a prescrit des prières publiques dans les églises et dans les temples pour le dimanche qui suit la rentrée des Chambres[1].

2. *Les membres du Parlement.*

Pour être membre du Parlement, il faut avoir été désigné conformément aux lois qui ont déterminé la manière dont les représentants sont choisis.

En France, nous verrons que les deux Chambres sont électives. Si une élection est arguée de nullité, il faut juger ce procès. C'est ce qu'on appelle la vérification des pouvoirs. Il y a là un acte essentiellement judiciaire qui ne devrait appartenir qu'à des juges, chargés d'appliquer la loi à tous les partis. Pourtant, sauf l'Angleterre, tous les pays reconnaissent aux Chambres le droit de vérifier les pouvoirs de leurs membres. En parlant des attributions de l'autorité judiciaire nous essaierons de démontrer que la pratique, d'ailleurs assez récente, de l'Angleterre, est seule raisonnable et libérale, que seule elle empêche les proscriptions plus ou moins dissimulées.

Tous les principes militent en faveur de la vérification judiciaire des élections politiques régulièrement contestées. Il s'agit de reconnaître des incapacités ou des irrégularités, de qualifier des délits et spécialement de réprimer la corruption électorale, il s'agit, en un mot, de statuer sur des droits politiques ou de protéger la liberté électorale. Questions d'état ou répression des délits, il y a toujours une difficulté judiciaire pour laquelle les tribunaux seuls se trouvent compétents.

[1] Loi 16 juillet 1875, art. 1, 2, 3.

Tant que nous n'aurons pas su reconnaître cette vérité, qui devrait être banale, la vérification des pouvoirs, suivant les pays et les époques, amènera de complaisantes absolutions réciproques pour d'incontestables péchés électoraux, ou bien sera un dangereux moyen de décimer ses adversaires et d'opérer une pression illégitime sur les électeurs.

La déchéance est, comme la vérification des pouvoirs, un acte judiciaire puisqu'il s'agit d'établir une incapacité créée ou connue après l'élection régulière. Ceci ne s'applique que si le représentant s'oppose à la déchéance. Sinon, il y a là une simple formalité que le Parlement peut remplir, sans recourir à l'autorité judiciaire[1].

Une Chambre ne doit pas pouvoir, par invalidation, déchéance ou autrement, prononcer l'expulsion d'un membre, à moins que ce membre ne se mette en révolte contre l'autorité nécessaire du président de la Chambre et n'empêche ses collègues de remplir leurs fonctions de législateurs. Encore cette expulsion ne doit-elle être que temporaire, limitée au temps nécessaire pour la répression du délit et la protection de la liberté parlementaire.

Bien que le droit d'expulsion soit consacré au profit du Parlement anglais et du Congrès américain, bien que l'on puisse citer, en France, quelques exemples d'expulsion[2], ce droit nous paraît particulièrement dangereux et maladroit. Applicable en tout temps, à la différence de l'invalidation, il permet à une majorité de se délivrer des adversaires qu'elle redoute, des chefs, des orateurs de l'opposition, en lesquels elle voit de prochains successeurs au pouvoir. Moyen brutal de réduire ses ennemis au silence et à l'impuissance, l'expulsion affaiblit, comme tous les abus de pouvoir, la majorité qui la prononce. Mirabeau fut habile en s'opposant à l'expulsion de son adversaire habituel, Maury. Les Chambres de la Restauration commirent une grave faute et une irréparable maladresse en ex-

[1] V. décret organique, du 2 février 1852, art. 28.
[2] Voir notre *Essai sur la séparation des pouvoirs*, 158, s.

cluant Grégoire et Manuel. Certaines défaites parlementaires se transforment, pour les vaincus, en une popularité dangereuse pour les faciles vainqueurs.

Les membres du Parlement gardent leurs fonctions pendant la durée légale de leurs pouvoirs, à moins qu'ils ne s'en démettent volontairement. La démission doit être adressée à la Chambre à laquelle le représentant appartient[1]. La Chambre peut la refuser, ce qui arrive, par exemple, si les motifs de la démission sont connus et jugés trop scrupuleux. Plus d'une fois le représentant, innocenté par le refus de ses collègues, a retiré une démission dictée par un honorable scrupule de dignité parlementaire.

L'usage du costume, souvent décrété, est devenu suranné pour les représentants. Actuellement ils ont une médaille, qui sert à constater leur identité. Dans certaines circonstances ils portent une écharpe tricolore à frange d'or.

Pour bien remplir leurs fonctions si importantes, les représentants doivent jouir d'une complète indépendance, garantie nécessaire de la liberté des citoyens.

Le législateur n'est pas indépendant à l'égard de la Chambre à laquelle il appartient, si cette dernière peut l'invalider ou l'expulser arbitrairement, s'il ne trouve des garanties judiciaires pour le droit qu'il tient de ses électeurs.

La même indépendance doit exister à l'égard des électeurs, qui, une fois l'élection faite, n'ont plus aucun droit sur leur représentant : il appartient au pays tout entier, de là découle, nous l'avons vu, la prohibition du mandat impératif et de la démission en blanc, qui faussent le système représentatif, en lui substituant une sorte de gouvernement direct exercé par les ignorants et les fanatiques.

Enfin, le représentant doit être à l'abri des menaces, des poursuites et des séductions du pouvoir exécutif, afin d'éviter la confusion des pouvoirs et le despotisme dissimulé du Chef de l'État.

[1] Loi 16 juillet 1875, art. 10.

Pour organiser cette indépendance, aussi rare que nécessaire dans les pays où le pouvoir exécutif est fortement organisé, l'expérience a conduit à plusieurs pratiques plus ou moins utiles et qu'il nous faut successivement examiner.

Ce sont l'irresponsabilité politique, — l'inviolabilité judiciaire, — les incompatibilités parlementaires, — l'incapacité des représentants pour les fonctions publiques, — l'indemnité parlementaire.

A. — *Irresponsabilité politique.*

Un décret du 23 juin 1789, rendu conformément aux vœux des cahiers, avait défendu sous peine de « crime capital, » de « pendant ou après la présente session, poursuivre, rechercher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire détenir un député pour raison d'aucune proposition, avis, opinion ou discours faits par lui aux États-généraux [1] ».

La Terreur fit disparaître en fait cette garantie. Les députés purent être poursuivis s'il y avait contre eux « de fortes présomptions de complicité avec les ennemis de la liberté, de l'égalité et du gouvernement républicain ». Les députés devenaient facilement des suspects et expiaient souvent sur la guillotine le crime d'avoir déplu par leurs votes, par leurs discours, peut-être même par leur silence, aux éphémères puissants du jour [2].

Le Directoire déporta 53 députés royalistes, malgré la Constitution. Après Brumaire, les républicains subirent le même sort [3]. Les violences appellent les violences et les partis sont souvent frappés par les armes qu'ils ont voulu forger contre

[1] La Constitution de 1791, tit. III, ch. I, sect. 5, art. 7 et 8, distingua bien l'irresponsabilité politique et l'inviolabilité judiciaire.

[2] Décret 1er avril 1793. La Convention essaya d'atténuer ce décret par un autre décret du 20 brumaire an II (10 nov. 1793). Mais deux jours après elle fut obligée de le rapporter, comme admettant une « distinction injuste » (Déc. 22 brum.).

[3] Coup d'État du 5 fructidor an V. — Constitution de l'an III, art. 110 à 123. — Loi 8 brumaire an III. — Loi 30 prairial an VII. — Coup d'État du 18 brumaire an VIII.

leurs adversaires. Notre législation constitutionnelle serait bien plus libérale et bien plus durable, si, au lieu de croire à l'éternité de notre puissance, que nous nous efforçons d'augmenter sans cesse, par la destruction de tous les obstacles et la suppression de toutes les garanties de liberté, nous savions prévoir le lendemain de la défaite. Mais, jusqu'ici, nos vicissitudes politiques n'ont pas été autre chose qu'une mutation dans le titulaire de la tyrannie de l'État sur les individus.

Depuis la Restauration, l'irresponsabilité des représentants pour leurs discours et leurs votes au Parlement a été sérieusement pratiquée. En la consacrant, la Constitution actuelle n'a fait que maintenir un principe traditionnel[1].

L'irresponsabilité s'applique seulement aux actes faits par les représentants dans l'exercice de leurs fonctions. Il ne faut pas, en effet, que les législateurs prennent la Chambre pour un endroit abrité, d'où l'on peut impunément calomnier et diffamer ses adversaires et donner libre cours à des ressentiments privés[2].

L'irresponsabilité politique a pour limites les raisons qui l'ont fait établir. Il faut que, dans ses discours et dans les votes émis pour les affaires publiques, le représentant puisse n'éprouver aucune crainte, ne redouter aucune poursuite et garder complète liberté d'intelligence et sécurité absolue pour ses intérêts. Il importe que le Chef de l'État ou la majorité parlementaire ne puissent pas se venger, par la prison ou par l'amende, des discours courageux et des votes indépendants.

C'est grâce à la liberté de l'intelligence que la raison humaine inspire confiance, et, si la liberté disparaît, la raison devient vacillante et suspecte.

Pour que le Parlement garde tout son prestige et soit admis comme l'interprète autorisé de la raison publique, formulant

[1] Loi 16 juillet 1875, art. 13. — Cpr. loi 17 mai 1819, art. 21 et 22.

[2] En Angleterre, le membre coupable de diffamation peut être puni par la Chambre et par les tribunaux. — V. Fischel : *La Constitution d'Angleterre*, VII, 5, t. II, 191, s. — Cette limite est nécessaire, surtout avec le régime parlementaire, qui favorise les abus d'influence commis par les représentants.

les droits et réglant les intérêts, il est indispensable que le pays croie à l'indépendance des représentants et estime que leurs discours et leurs votes procèdent de leur libre volonté.

Ainsi comprise et limitée, l'irresponsabilité politique est d'une incontestable utilité. Tous les pouvoirs despotiques, la Convention, le Directoire, l'Empire ont méconnu ou essayé de méconnaître cette garantie, utile beaucoup moins au représentant qu'au pays.

En Allemagne, le gouvernement, qui ne laisse pas échapper une occasion de protester contre le régime parlementaire et qui souvent s'est efforcé de le fausser à son profit, a proposé, inutilement d'ailleurs, d'infliger la privation perpétuelle d'éligibilité aux représentants coupables d'excès de parole dans l'exercice de leur mandat. Ce serait un moyen plus commode que l'invalidation et l'expulsion de se débarrasser à jamais des adversaires gênants. Tout discours d'opposition constituerait facilement un excès de parole, et le député pourrait, à chaque discours, craindre de prononcer lui-même sa perpétuelle déchéance. Le Parlement deviendrait bien vite un sérail de muets et d'impuissants.

B. — *Inviolabilité judiciaire.*

Le représentant ne peut, pendant la durée de la session, et sauf le cas de flagrant délit, être poursuivi et arrêté, en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient.

La poursuite ou la détention, commencées pendant l'intervalle des sessions, pourraient être suspendues, si la Chambre le demandait[1].

Si la Chambre dont fait partie le représentant ne fait pas cette réquisition, la poursuite ou la détention continuent, sans autorisation.

[1] Loi 16 juillet 1875, art. 14. — Le Sén.-cons. 4 juin 1858, art. 6, avait admis l'inviolabilité pour les sénateurs, même hors session. — L'exception, pour le cas de flagrant délit, a été admise par le décret 26 juin 1790.

Quelle est la raison d'être de l'inviolabilité judiciaire?

« Un intérêt d'ordre supérieur, disait M. Claude, s'opposait à ce que la liberté et l'honneur des mandataires du pays fussent abandonnés sans contrôle au pouvoir judiciaire, émanation directe du pouvoir exécutif[1]. »

Nous doutons un peu de l'exactitude de cette explication qui conduirait logiquement à l'incompétence absolue de l'autorité judiciaire. Le législateur s'est surtout méfié des excès de zèle du ministère public, qui, sous le contrôle et souvent l'inspiration du Chef de l'État, a, en France, l'exercice de l'action publique. Il a voulu que, sur des présomptions peut-être mal fondées, une poursuite ne fût pas commencée, une détention préventive ordonnée, contre les représentants.

Dans les périodes de crise aiguë, le gouvernement pourrait chercher dans un simulacre de poursuites, un moyen commode de modifier la majorité parlementaire, en éloignant quelques membres de l'opposition.

L'incertitude de l'accusation, la méfiance du pouvoir exécutif, tels sont les deux vrais motifs de l'inviolabilité judiciaire. La preuve en est dans l'exception faite pour le cas de flagrant délit, et dans la suspension de l'inviolabilité lorsque le Parlement n'est pas en session. Bien plus, la protection du mandat politique est, en somme, un motif accessoire, puisque l'autorisation peut être accordée par la Chambre, ou bien l'élargissement peut n'être pas demandé. Un arrondissement sera donc privé plus ou moins longtemps de son représentant.

Les membres du Parlement profitent des immunités parlementaires à partir de l'élection proclamée, et avant la vérification des pouvoirs, qui constate la légitimité du titre, mais ne le crée pas.

Ces priviléges étant admis dans l'intérêt du Parlement et, par suite, du pays, sont d'ordre public. Le député ou le sénateur ne pourrait pas y renoncer et les tribunaux devraient

[1] Claude : *Rapport* du 21 déc. 1872 sur une demande en autorisation de poursuites. — Cpr. Poudra et Pierre : *Traité du droit parlementaire*, 60, s.; 68, note.

d'office se déclarer incompétents jusqu'à l'autorisation de la poursuite donnée par la Chambre ou le Sénat.

L'inviolabilité cesse avec le mandat législatif, par la démission acceptée, ou bien par la déchéance régulièrement prononcée.

L'inviolabilité est personnelle : elle ne s'étend pas au domicile du représentant. Si non, il y aurait en France, et spécialement à Paris, autant d'asiles que de législateurs, ce qui rendrait singulièrement difficiles les perquisitions judiciaires [1].

Il est d'usage, si la demande en autorisation de poursuites est faite par des particuliers, de ne l'examiner que s'il y a eu une plainte ou un commencement de poursuite judiciaire. Il importe, en effet, que la demande soit sérieuse et que les haines privées ne viennent pas chercher, dans le retentissement des débats parlementaires, un moyen commode et économique de calomnier et de diffamer les représentants.

La Chambre qui statue sur une demande en autorisation de poursuites n'a pas à examiner si l'imputation est fondée, mais seulement si la demande est loyale et sincère, si elle n'est pas inspirée par des passions politiques. La Chambre doit simplement se demander si l'indépendance du Parlement n'est pas menacée par des poursuites téméraires.

En fait, les Chambres accordent souvent l'autorisation, surtout si le représentant s'y oppose, ce qui arrive rarement. Comme la femme de César, le législateur ne doit pas être soupçonné; sa considération importe à l'autorité de ses fonctions. Presque toujours le député accusé s'empresse d'appuyer la demande d'autorisation, afin de pouvoir confondre ses ennemis devant une juridiction impartiale.

D'ailleurs, le régime parlementaire, qui se traduit par l'af-

[1] Voir *Discours* de Dufaure, ministre de l'intérieur, 27 juin 1849. — L'inviolabilité n'existerait pas si le législateur était poursuivi, non pas directement, mais comme civilement responsable. — Les lois du 27 juillet 1849 et du 11 mai 1868, sur la presse, avaient pris soin d'interdire à tout représentant les fonctions de gérant d'un journal, afin de ne pas rendre illusoire la responsabilité en matière de presse. La loi récente du 29 juillet 1881 n'a pas reproduit cette prohibition, ce qui est vraiment regrettable.

faiblissement du pouvoir exécutif et la prépondérance souvent exagérée des Chambres, rend de plus en plus inutiles les priviléges parlementaires, introduits à une époque où l'on redoutait, avec raison, l'influence dominatrice du chef de l'État.

Nous ne croyons pas, toutefois, comme Clermont-Tonnerre, que l'inviolabilité judiciaire, rapprochée de la responsabilité ministérielle, rompe l'équilibre des deux pouvoirs et constitue « un délit social, une usurpation, une tyrannie[1]. »

Si l'on peut approuver certaines réductions de l'immunité parlementaire, comme celle qui a été proposée, en Portugal, par le cabinet Fontes, et qui restreint l'inviolabilité aux délits correctionnels[2], il sera toujours nécessaire de maintenir ces priviléges. Ils protégeront les représentants, tantôt contre le Chef de l'État, tantôt, et surtout, dans l'avenir, contre la majorité parlementaire, qui chargerait les ministres de satisfaire ses haines contre la minorité.

C. — *Incompatibilités parlementaires.*

Cette question a été assez bien réglée par nos lois. Le principe adopté est celui-ci : les fonctions publiques, qui n'ont pas pu diminuer la liberté de l'électeur, sont simplement incompatibles avec les fonctions de député ou de sénateur, si elles ne peuvent pas se concilier avec ces dernières. C'est évidemment le cas le plus ordinaire, les députés et sénateurs n'ayant pas le don d'ubiquité, ni la possibilité de donner à la fois leur temps au Parlement et à l'État. Le fonctionnaire est censé donner sa démission, s'il accepte le mandat politique.

Il y a exception pour les rares fonctions qui peuvent se concilier avec les devoirs du législateur et surtout pour celles qui peuvent, sans trop d'inconvénients, être suspendues temporairement, comme celle de professeur dans l'enseignement supérieur. Il serait trop dur et d'ailleurs sans utilité d'imposer au titulaire d'une chaire obtenue au concours ou sur la pré-

[1] S. de Clermont-Tonnerre : *Analyse raisonnée de la Constitution de* 1791, 180.

[2] Programme de janvier 1883. — V. *Bulletin de la Soc. de lég. comp.*, 1883, p. 313.

sentation d'un corps savant, de renoncer à son titre. On priverait le Parlement d'hommes très-éclairés, qui l'honorent presque toujours par leur science et leur indépendance.

Les fonctions qui favoriseraient la pression électorale et empêcheraient la sincérité du vote, rendent inéligible l'agent de l'État dans la circonscription où il exerce son autorité. Pour devenir éligible, il doit avoir cessé ses fonctions plus de six mois avant l'élection[1].

Il est remarquable que les incompatibilités sont beaucoup moins nombreuses pour le Sénat que pour la Chambre[2]. Thiers et Dufaure voulaient faire du Sénat une sorte d'aréopage de hauts fonctionnaires, afin d'avoir le calme, la science et l'expérience. C'est en s'inspirant des motifs de ce projet que Dufaure a fait réduire, pour le Sénat, les incompatibilités parlementaires.

La question est délicate.

En faveur de la législation actuelle, on dit que les fonctionnaires composent une sorte d'aristocratie des talents et des services dans les pays démocratiques, que la pratique des affaires forme seule les hommes d'État et qu'il serait imprudent de se priver des hommes de valeur et de grande expérience, qui ont passé leur vie dans la gestion des affaires publiques.

Contre l'admission des fonctionnaires dans le Parlement, il est facile de répondre que l'indépendance des représentants à l'égard du pouvoir exécutif est essentielle pour la discussion et le vote de la loi. Le fonctionnaire sera facilement insubordonné, s'il est un législateur indépendant. Que si, au contraire, il demeure docile et discipliné à l'égard de ses supérieurs hiérarchiques, spécialement du ministre, il sera un législateur servile. Les deux alternatives sont également fâcheuses. La politique gâte le fonctionnaire et nuit aux services

[1] Loi 2 août 1875, art. 21 (Sénat). — Loi 30 nov. 1875, art. 12 (Ch. des députés). — Un décret du 29 janvier 1871, art. 4, avait suspendu les incompatibilités et incapacités admises par les lois antérieures. Beaucoup de fonctionnaires furent, en 1871, candidats dans le département qu'ils administraient.

[2] Cpr. L. 2 août 1875, art. 20, et L. 30 nov. 1875, art. 8 à 11.

publics. Les fonctions publiques rendent le député ou le sénateur tout au moins suspect de complaisances plus ou moins conscientes à l'égard du chef de l'État. D'aucuns prétendent que le ministre dispose, dans les questions délicates, d'autant de voix qu'il y a de fonctionnaires dans les Chambres. Comme il arrive souvent que telle loi, vivement discutée, est admise à une faible majorité, il est juste de dire que la loi est votée par le ministre[1]. Que devient le régime parlementaire avec de pareilles pratiques?

Au reste, l'exclusion des fonctionnaires n'empêche pas de recourir à eux pour la préparation et même pour la discussion de la loi. Nous verrons, en effet, combien il serait utile d'organiser un conseil législatif et d'admettre souvent les fonctionnaires ou les délégués des grandes corporations ou des grands intérêts collectifs à prendre la parole dans le Parlement. Mais le droit de préparer et de discuter la loi, n'emporte pas le droit de la voter. Les fonctionnaires, excellents pour les deux premières opérations, qui n'ont qu'une valeur consultative, dont le Parlement saura tenir compte, serait mauvais pour le vote. Il ne faut pas qu'ils soient maîtres de la loi, car souvent, sans s'en douter, ils imiteront les légistes de l'ancien régime, et édifieront lentement un habile despotisme au profit du pouvoir exécutif[2].

Les fonctions législatives sont incompatibles, en fait et en droit, pendant les sessions, avec les fonctions de juré[3], et de membre de la commission départementale[4]. En fait, les représentants ne sont pas appelés pour les exercices de l'armée territoriale.

On a souvent, mais jusqu'ici inutilement, proposé l'incompa-

[1] L'art. 11 de la loi du 30-31 juillet 1883, sur l'épuration judiciaire, a été voté au Sénat à deux voix de majorité, et encore ces voix ont-elles été contestées à la séance du 30 juillet (*Offic.* 1128).

[2] La commission qui a préparé la loi organique de l'élection des sénateurs tendait à augmenter les incompatibilités. — Voir le *Rapport* de M. Christophle. *Officiel*. 5 juillet 1875, p. 4970, s.

[3] Loi 21 nov. 1872, art. 3.

10 août 1871, art. 70.

tibilité entre les diverses fonctions électives : député, sénateur, conseiller général, conseiller d'arrondissement, conseiller municipal, maire, adjoint. L'esprit à apporter dans ces diverses fonctions n'est pas le même. La politique nuit à la gestion des affaires locales; les questions de clocher entravent la liberté du législateur. La raison décisive à l'appui de l'incompatibilité, se trouve d'ailleurs dans l'impossibilité de remplir à la fois ces diverses fonctions. Il en résulte souvent que l'une d'elles est négligée, ou bien que le Parlement s'ajourne, en précipitant des discussions importantes, ou en retardant des lois urgentes, pour permettre aux représentants d'assister aux sessions des conseils généraux.

Nous gagnerions à imiter sur ce point la Belgique, l'Allemagne et les États-Unis[1].

D. — *Incapacité pour les fonctions publiques.*

Ici encore la question est délicate, sauf pour les fonctions ministérielles.

Contre l'incapacité on invoque la pénurie des hommes d'État et des administrateurs habiles et éprouvés. Il y a danger à se priver, pour les fonctions publiques, des hommes de valeur et d'expérience qui honorent le Parlement.

En faveur de l'incapacité on peut faire, peut-être avec plus de force, les réponses que nous venons d'indiquer à propos des incompatibilités.

L'espoir d'une nomination peut devenir corrupteur pour le représentant. Il sera souple et peut-être servile à l'égard du ministre dispensateur des places. Ses votes seront dictés par l'égoïsme et non par l'intérêt public : il rendra, non des lois, mais des services. Ses votes seront le prix d'un marché dont le pays paiera doublement les frais : mauvaises lois et traitement du législateur-fonctionnaire.

Cet esprit de mendicité et par suite de servilité parlemen-

[1] Cucheval-Clarigny : *Des institutions représentatives*, ch. V, p. 58.

taires, qui déshonore tant de pays démocratiques, est corrupteur pour la nation. Si les représentants, qui sont l'aristocratie du pays, se servent de leur titre dans l'intérêt de leur fortune et ne voient, dans l'exercice de leur mandat, qu'un moyen d'appuyer leur candidature à des fonctions politiques, administratives ou judiciaires largement rétribuées, comment réprimer la tendance universelle à invoquer l'État, comment empêcher l'exploitation du budget par les électeurs, qui, eux aussi, réclameront des places, des pensions, des faveurs, des privilèges? Le socialisme et le fonctionnarisme, ces deux plaies des démocraties, ne peuvent trouver de sérieux obstacles, que si, par leurs actes, les représentants donnent l'exemple de l'abnégation et du dévouement.

Et pourtant, sur ce point, comme sur toutes les questions constitutionnelles, il importe d'éviter les excès de logique et de ne pas créer, pour les représentants, des incapacités trop nombreuses et trop prolongées. Il ne faut pas dépeupler le Parlement des hommes de mérite qui ne voudraient plus être candidats, et priver les services publics d'hommes expérimentés, qui ne pourraient pas être nommés fonctionnaires.

La Constituante, fidèle à son principe déplorable de la séparation absolue des pouvoirs, avait défendu au député « d'accepter du gouvernement aucune place, don, pension, traitement ou emploi, même en donnant sa démission ». Et l'incapacité avait été étendue à une période de quatre ans, puis bientôt à une période de deux ans après la cessation des fonctions [1].

Sous le Consulat, une règle et une pratique contraires prévalurent facilement, sauf pour les sénateurs.

La Charte de 1830, faisant droit aux plaintes du parti libéral sous la Restauration, annonça une loi sur la réélection des députés nommés à des fonctions publiques.

En 1848, l'incapacité fut établie, pendant la durée de la législature, sauf pour les hautes fonctions politiques [2].

[1] Acte 8 avril-25 mai 1791. — Const. 1791, ch. II, sect. 4, art. 2. — En ce sens, les cahiers de 1789.

[2] Act. 10 nov. 1799 (19 brum. an VII), art. 7. Les députés étaient même en-

Entre les deux systèmes opposés se place celui qui est adopté en Angleterre, en Allemagne et ailleurs[1]. Le législateur peut être nommé à toute fonction rétribuée, mais, s'il accepte, il perd son siége et sa voix et ne peut recouvrer ses fonctions législatives, si elles sont compatibles avec son nouveau titre, que par une réélection.

Ce système existe actuellement pour notre Chambre des députés. Une disposition semblable, bien que proposée par la commission, a été repoussée pour le Sénat[2].

Cette différence entre les deux Chambres est vraiment peu justifiable. La raison d'être de la réélection, l'approbation que le pays donne à son représentant, la confiance affirmée en faveur de l'intégrité et de l'indépendance de ce dernier sont encore plus utiles pour le Sénat que pour la Chambre des députés. Celle-ci, ayant une origine plus populaire, fera plus facilement croire à son indépendance. Pour être conservateur et modérateur, le Sénat a besoin d'être estimé du pays. Or, il perd en considération tout ce qu'il gagne en traitements et pensions.

Bien plus, nous nous demandons s'il ne serait pas conforme à la sincérité et à la loyauté du système représentatif d'admettre que le blâme résultant d'une non-réélection annulerait la nomination du nouveau fonctionnaire. Ce serait là un moyen efficace de punir les servilités passées et à venir et surtout de prévenir les marchés parlementaires, les escamotages de majorité. Tout législateur qui n'aurait pas la conscience tranquille, qui ne se sentirait pas sûr de l'approbation de ses électeurs, ne désirerait, ne demanderait et n'accepterait aucune fonction publique. Un tel système agirait heureusement sur les mœurs parlementaires.

gagés, au nom du bien public, à accepter les fonctions civiles. La loi fut docilement écoutée. — Const. an VIII, art. 18. — Const. 1848, art. 28. — Loi 15 mars 1849, art. 82, s. Cette dernière législation avait été reproduite et même aggravée par l'Assemblée nationale : Loi 25 avril 1872. — Loi 24 mai 1872, art. 3.

[1] Fischel : *l. c.*, t. II, 266. — Constit. allemande 1871, art. 21.

[2] Loi 30 nov. 1875, art. 11. — Cpr. le *Rapport* déjà cité de M. Christophle sur la loi 2 août 1875.

Ce procédé ne serait applicable qu'aux fonctions compatibles avec le mandat législatif. Pour les autres, qui devraient être peu nombreuses, il serait possible de trouver d'autres garanties de loyale nomination. Ce serait, par exemple, l'approbation du Parlement, ou seulement de la Chambre à laquelle n'appartiendrait pas le législateur.

On pourrait aussi admettre la règle en vigueur aux États-Unis et ailleurs, qui interdit au représentant toute fonction créée ou dont les émoluments ont été augmentés par la législature à laquelle il appartient.

Quoi qu'il en soit, il importe que le législateur nommé fonctionnaire ait été indépendant dans le passé et reste indépendant dans l'avenir. Cela est essentiel pour la dignité et l'autorité du Parlement et pour la prospérité du pays.

A ce point de vue, on ne peut qu'approuver la loi du 9 janvier 1881 qui, au Brésil, sauf pour les brevets d'invention, rend les représentants incapables d'obtenir ni concessions, ni adjudications de travaux, fournitures, mines, etc.[1].

E. — *Indemnité parlementaire.*

Cette question est diversement résolue suivant les pays.

En Angleterre, l'indemnité existe en principe, mais, depuis plus de deux siècles, elle n'est plus réclamée par les membres de la Chambre des communes, et « l'aristocratie anglaise diminue la concurrence et accroît sa popularité[2]. »

La gratuité du mandat législatif existe en Allemagne, en Autriche, en Italie. En Allemagne, elle est considérée comme le correctif nécessaire du suffrage universel.

En Belgique et en Roumanie, la gratuité existe pour le Sénat seulement. En Belgique, les représentants reçoivent 200 florins (423 fr. 20) par mois de session. Il y a exception, ainsi qu'en Serbie, pour ceux qui résident dans la ville ou siége le Parlement.

[1] Brésil, L. 1881, art. 14, *l. c.*, 879.
[2] Laboulaye : *Histoire des États-Unis*, t. III, 14e leçon, p. 365.

Au Brésil, les sénateurs reçoivent une indemnité de moitié plus forte que celle des députés. Le chiffre est fixé à la fin de la dernière session de la législature précédente.

En Prusse, au Danemark, au Mexique, non-seulement l'indemnité existe, mais il est interdit aux députés d'y renoncer.

Aux États-Unis, chaque député reçoit 25,000 fr. Le président de la Chambre en reçoit 40,000. Le total est plus élevé que la liste civile de la reine d'Angleterre.

Nous retrouvons la même diversité dans la législation française. La gratuité est pratiquée lorsque la majorité est conservatrice et libérale. L'indemnité est établie par les représentants imbus des idées démocratiques et souvent ils ont, auprès de leurs électeurs, d'autant moins de popularité qu'ils reçoivent une indemnité plus forte. En 1848, les 25 francs par jour que s'étaient alloués les représentants leur ont donné plus d'envieux que de partisans.

A voir les théories des chefs du mouvement démocratique, on est tenté de croire que le principe de la gratuité des fonctions électives est en contradiction avec la démocratie. Le profit pécuniaire qu'ils retirent de ces théories les rend suspectes. Les candidats sont facilement soupçonnés de rechercher surtout l'indemnité législative. Cette idée, ou peut-être cette jalousie, se trouve dans l'esprit de beaucoup d'électeurs, spécialement des électeurs ouvriers, surtout lorsque le candidat n'a aucune fortune, ni aucune profession lui assurant un revenu suffisant.

Cet état de choses a, sur les mœurs publiques, un résultat beaucoup plus fâcheux qu'on ne se l'imagine. Le peuple reproche aux représentants de songer un peu trop à leurs intérêts; il est jaloux de l'indemnité parlementaire et de tout ce qui, traitements, ambassades, missions extraordinaires, vient l'augmenter; bientôt, las d'être envieux, il cherche à imiter les chefs qu'il s'est donné. Ainsi, par une pente insensible, le blâme conduit à l'envie et l'envie à l'imitation. Le député, le sénateur reçoivent de pressantes sollicitations, ils deviennent la propriété des électeurs, qui les exploitent le plus possible, au profit de

leurs intérêts personnels. La gestion des affaires publiques consiste surtout dans le partage du budget entre les élus et les électeurs du parti dominant.

Avant 1789, l'indemnité était admise. Fixée par l'assemblée, elle était payée — et parfois refusée — par le corps électoral[1].

Ce système, demandé par les cahiers de 1789, fut remplacé par le système actuel. Le Trésor public dut payer, à chaque représentant, 18 fr. par jour — puis 30 fr. — ensuite la valeur de 3,000 myriagrammes de froment — plus tard 1075 fr. par mois, non comprise une indemnité de voyage de 1 fr. par kilomètre[2].

La Constitution de l'an VIII établit des dotations sénatoriales de 20 à 25,000 fr. et une indemnité de 15,000 fr. pour les tribuns et de 10,000 fr. pour les députés.

Après la Restauration, la question, vivement discutée, fut résolue en faveur de la gratuité[3].

En 1848, on établit une indemnité de 25 fr. par jour de session, et ensuite une indemnité de 9,000 fr., qui existe encore aujourd'hui[4].

Il y a des raisons très-sérieuses pour et contre la gratuité des fonctions électives.

La gratuité a l'avantage de favoriser l'indépendance de l'élu à l'égard de l'électeur, dont le vote ne lui est pas nécessaire pour vivre, et à l'égard du pouvoir exécutif, auquel il ne demandera rien. La gratuité, en effet, éloigne les candidats pauvres qui ont besoin de gagner de l'argent pour vivre.

Il est bon que l'aristocratie d'un pays donne l'exemple du désintéressement, et que le Parlement, dont les pouvoirs sont si étendus, dont les décisions sont presque toujours sans appel possible, ne puisse pas être soupçonné de trouver, dans la

[1] Voir notre *Essai sur la séparation des pouvoirs*, 167.

[2] Décr. 1er sept. 1789. — Décr. 23 niv. an III. — Lois 20 vendém. an VII et 8 frim. an VIII.

[3] Loi 5 février 1817, art. 19 reprod. par L. 19 avril 1831, art. 67.

[4] Décr. 5 mars 1848; Const. 1848, art. 38. — Loi 15 mars 1849, art. 96, s. — Loi 2 août 1875, art. 26. — Loi 30 nov. 1875, art. 17.

gestion des services publics, une source de fortune pour ses membres. Le bien public doit être le seul inspirateur de la conduite des représentants qui sauront, au besoin, oublier leurs intérêts personnels. Ils ne peuvent donner ce fécond exemple à la société démocratique, trop exposée aux erreurs du socialisme, que si leur fortune assure une large indépendance.

La gratuité du mandat législatif, en restreignant les candidatures à la classe riche, favorise donc cet exemple du désintéressement et de l'indépendance, qui est l'un des devoirs moraux du Parlement.

Ce désintéressement, en augmentant le prestige des Chambres, en leur donnant une grande considération, crée, soutient, affermit, le respect de l'autorité et de la loi; il forme l'esprit d'obéissance chez les citoyens, favorise les réformes et prévient les révolutions.

La gratuité n'empêche pas toutes les opinions d'être représentées à la Chambre. Les convictions politiques et religieuses ne dépendent pas de la quotité de fortune que le candidat possède : il y a des conservateurs parmi les pauvres, des démagogues parmi les riches. La foi, la générosité, l'ambition, empêcheront toujours la gratuité du mandat législatif de devenir une cause de proscription pour un parti ou une croyance quelconques.

Que si les électeurs désirent un représentant pauvre, ils sauront bien, comme en Angleterre, lui créer une liste civile populaire qui viendra donner un éclat nouveau à son titre de député ou de sénateur.

Suivant le mot de Stuart Mill, l'indemnité parlementaire établit en France plus de huit cent cinquante prix pour les flatteurs du peuple, elle crée des rentes pour la profession de démagogue[1]. Le mandat législatif n'est plus un service que l'on veut rendre au pays, mais bien une situation lucrative que l'on désire pour soi-même, et que l'on est disposé à garder coûte que coûte.

[1] Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*, ch. X, 249.

En faveur de l'indemnité parlementaire, on répond que les services gratuits sont parfois très-chers, à raison de gains détournés qu'ils amènent et de la corruption qu'ils favorisent. L'indemnité, pourvu qu'elle justifie son titre et ne soit pas une cause d'enrichissement, empêche le député peu fortuné de chercher ailleurs une compensation à ce qu'il a peut-être perdu en acceptant son mandat.

Sans doute, la fortune acquise ou conservée marque l'ordre et l'esprit pratique. Il est toutefois des pauvretés anciennes ou récentes qui s'expliquent précisément par cet esprit de générosité et d'oubli de soi-même que l'on souhaite chez les représentants. Souvent la richesse donne l'appétit de la richesse et les plus désintéressés sont presque toujours les plus pauvres.

La gratuité éloigne du Parlement tous les hommes de profession libérale, les avocats, les magistrats, les professeurs, qui ne sont pas encore, qui peut-être ne seront jamais riches, et qui, pour vivre, ont besoin de leurs traitements et de leurs honoraires. Or, il ne faut pas se dissimuler que cette classe est celle qui fournit, à beaucoup de points de vue, les législateurs les plus compétents.

Celui qui donne son temps et consacre ses talents au pays a le droit d'être rémunéré d'après la nature, l'étendue et la durée des services rendus. Si les fonctions législatives étaient de peu de durée, ou n'exigeaient pas un déplacement coûteux, on pourrait admettre, comme pour les fonctions électives locales, la gratuité absolue. L'honneur compenserait largement certaines pertes de temps et d'argent. Mais le Parlement, en outre de sa session ordinaire de cinq mois, a toujours des sessions extraordinaires, qui ôtent au représentant toute possibilité de songer sérieusement à gagner sa vie. Il serait un mauvais député ou sénateur, s'il continuait sa profession antérieure. Il doit appartenir tout entier à ses nouvelles fonctions. S'il les remplit consciencieusement, il aura vraiment peu de loisirs.

Sans doute, il importe que les représentants ne cherchent

pas et ne trouvent pas, dans leurs fonctions, une source de profits pécuniaires. Mais vraiment, si on peut demander qu'ils ne gagnent rien, sauf l'honneur de servir le pays, on ne peut pas exiger qu'ils perdent. Le mandat législatif ne doit pas être pour eux une cause d'appauvrissement. Impossible d'être désintéressés et indépendants, s'ils sont forcés de songer à leurs intérêts personnels.

Puisque, grâce à la démocratie, c'est la nation qui est reine, il faut qu'elle sache écouter Richelieu, disant au roi : « Il se trouve peu de gens qui aiment la vertu toute nuë, et le vrai moyen d'empêcher qu'un serviteur ne pense trop à ses intérests, est de pratiquer le conseil de cet empereur, qui recommandait à son fils d'avoir grand soin des Affaires de ceux qui feront les siennes[1] ».

C'est la valeur morale et non la fortune qui fait l'indépendance. L'honnêteté politique vient de l'homme, non de l'argent. Aussi l'inconvénient de la gratuité n'est pas de faciliter la corruption des représentants pauvres, mais d'empêcher les pauvres de devenir représentants : le Parlement est fermé aux professions libérales, à la classe moyenne, à tous ceux qui, au milieu de longs et pénibles travaux, ont oublié de s'enrichir.

Celui qui n'a pas pour soi l'importance que donne la fortune et qui a eu la fierté de ne pas devenir un vil courtisan du peuple, s'il est élu député ou sénateur, a eu besoin de beaucoup plus d'efforts que le candidat opulent ou le démagogue. Sa vie a été plus dure et peut-être plus digne, toute remplie de pénibles labeurs et d'héroïsmes longtemps inconnus ou méconnus. Partant de plus loin, il lui a fallu plus de patience, plus d'abnégation, plus d'honneur pour arriver au même point que le millionnaire ou le jacobin.

Voilà les hommes que l'on proscrit, ces hommes qui sont la sauvegarde des sociétés démocratiques. On veut l'indépendance et le désintéressement : et qui donc possédera ces qua-

[1] Richelieu : *Testament politique*, 1re p., ch. VIII, sect. 6, 205.

lités mieux que ceux dont la vie a été une longue et constante pratique de ces vertus?

Élu, Aristide ne se laissera certes pas corrompre; mais, avec la gratuité, consentira-t-il à être élu, et, s'il refuse, cette abstention, cette proscription, ne sera-t-elle pas un malheur pour le pays?

Sans doute les électeurs qui tiendront à avoir un représentant pauvre, pourront lui payer une indemnité, mais n'est-il pas à craindre que cela ne les conduise à lui imposer un mandat impératif, ce qui le mettra, au grand détriment du bien public, sous l'ignorante et inquiète tutelle de ses électeurs[1]?

En 1875, la commission qui a préparé la loi sur le Sénat proposait la gratuité. Ce principe a été repoussé à une majorité assez faible. Au contraire, la commission qui a préparé la loi électorale du Sénat se prononçait pour l'indemnité parlementaire, qui a été adoptée à une majorité considérable[2].

L'indemnité est due aux sénateurs et aux députés à partir de l'élection définitive. Pendant longtemps, elle n'était payée qu'après la vérification des pouvoirs. Depuis 1879, on est parti de cette idée que le représentant est élu sous la condition résolutoire de l'invalidation : jusque-là, il est censé élu d'une manière régulière, et il vote comme tous les autres représentants. Il remplit donc des fonctions pour lesquelles il doit être rémunéré.

[1] C'est ce qui s'est produit en Angleterre. — Voir notre *Séparation des pouvoirs*, p. 169.

Dans cet ouvrage, nous avons soutenu le principe de la gratuité. V. p. 166, s.

Des réflexions nouvelles, un examen encore plus attentif de la question, ont augmenté nos doutes. La question nous a paru plus délicate que nous ne l'avions tout d'abord pensé.

Le système de la gratuité compte des partisans dans toutes les écoles. Nous citerons Benjamin Constant, J. de Maistre, Macarel, Littré.

[2] Ant. Lefèvre-Pontalis : *Rapport* sur la loi du 24 février 1875. *Officiel*, 1er mars 1875, p. 1550. — A. Christophle : *Rapport* sur la loi du 2 août 1875. *Officiel*, 5 Juillet 1875, p. 4970.

Le 1er vote a eu lieu par 359 contre 314. — Le 2e par 364 contre 262, malgré les efforts de M. L. de Saint-Pierre.

L'idée de condition résolutoire ne nous paraît pas juridiquement exacte. Il n'y a pas de député conditionnel. Si l'invalidation se produit, il n'y aura eu aucun député. Seulement on estime, avec raison peut-être, devoir tenir compte d'une sorte de possession d'état temporaire et de l'accomplissement de fonctions que l'on croyait de bonne foi avoir le droit de remplir.

L'indemnité est payée par mois. Les représentants des colonies ont droit à une indemnité de passage.

Les réglements intérieurs des Chambres autorisent des privations d'indemnité par mesure de discipline ou pour absence sans congé. L'indemnité est supprimée pour le député contumace ou détenu sur condamnation régulière et non amnistié, mais non au cas de détention préventive.

L'indemnité cesse le lendemain du décès ou le jour de la notification par le président au ministre de l'intérieur de la démission acceptée.

Le président et les questeurs ont toujours reçu une indemnité particulière, leurs fonctions étant plus onéreuses et plus assujettissantes. Les deux présidents ont 72,000 francs et les questeurs 9,000[1].

L'Assemblée nationale avait interdit le cumul de l'indemnité législative et du traitement de fonctionnaire, en allouant la somme la plus élevée. Ce principe a éte expressément admis pour la Chambre des députés. La loi garde le silence pour le Sénat, et, bien qu'il fût possible de soutenir qu'en disant : « Les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des députés », le législateur a voulu dire que le sénateur recevra la même indemnité que s'il était député, le Conseil d'État, annulant la décision du ministre de la guerre et du ministre des finances, a admis la possibilité du cumul[2].

Cette différence entre les deux Chambres, que l'on a fait dériver assez logiquement de la différence existant entre elles sur la question de capacité pour les fonctions publiques et d'incompatibilités, est également injustifiable.

[1] Résolution 1er sept. 1871 et 19 déc. 1876.

[2] C. d'État, 20 mars 1877, (de Bastard.)

Bien que la question ait été controversée, nous ne croyons pas possible d'admettre, à défaut de texte exprès, — ce qui était admis par la Constitution de 1848, et ce qui est admis par certains pays, — l'impossibilité, pour le représentant, de renoncer à son indemnité, de ne pas la toucher, et de l'attribuer toute entière à tel usage qui lui paraîtra convenable. Si c'était un moyen de corruption, la renonciation serait moins apparente et à coup sûr elle sera peu dangereuse. Si c'est une affirmation publique et désintéressée en faveur du principe de la gratuité, nous nous demandons quelle loi peut servir de base à l'intolérance qui l'empêcherait.

On a dit que la distribution de l'indemnité parlementaire entre les communes de la circonscription était en réalité un fait de propagande et même de corruption électorale. On y a vu une grave atteinte à l'indépendance et à la dignité du suffrage universel, l'acceptation de la libéralité du député impliquant l'engagement moral de voter pour lui, par reconnaissance. On a invoqué la Constitution de 1848, qui défendait de renoncer à l'indemnité. On a dit enfin qu'il fallait renoncer à la fonction ou accepter le traitement [1].

Tous ces motifs ne nous paraissent guère décisifs. Ils prouveraient trop, car ils empêcheraient le représentant de participer à aucune souscription charitable dans sa circonscription. Ce n'est certes pas les libéralités publiques qu'il faut craindre : les moyens de corruption électorale les plus redoutables sont détournés, cachés, hypocrites. La Constitution de 1848 n'a aucune valeur dans l'espèce : elle est abrogée depuis longtemps. Enfin le traitement n'est pas indissolublement lié à la fonction : il est un droit, mais non certes une obligation.

3. — *Dualité des Chambres.*

Notre histoire et l'expérience de tous les peuples proclament hautement la nécessité de la division du Parlement en deux

[1] M. Block : *Chronique* dans la Revue générale d'administration, 1878, t. III, 470, s.

Chambres. La Chambre unique a toujours produit l'omnipotence parlementaire, puis l'anarchie, pour aboutir au despotisme d'un seul. Les deux Chambres ont toujours favorisé les réformes utiles, empêché les révolutions subites, prévenu ou dénoué les conflits avec le pouvoir exécutif. La liberté politique et la liberté civile ont trouvé dans la dualité des Chambres une précieuse garantie que rien ne saurait remplacer.

Ce principe est devenu, comme on l'a dit plusieurs fois, un axiome politique. Mais, dans les sciences morales et politiques, s'il est des vérités indéniables, il n'en est pas qui ne soient déniées. La dualité des Chambres a eu longtemps pour adversaire l'école républicaine. L'idolâtrie de la Révolution fait repousser à beaucoup d'esprits tout ce qui ne rappelle pas cette époque.

Bien que l'apaisement se soit fait, depuis 1875, sur cette question, et malgré les nombreux républicains convertis par l'expérience, le principe de la dualité des Chambres trouve encore, dans l'école avancée, de nombreux adversaires. Ce sont les passionnés, les impatients, les révolutionnaires ; ceux-là ne peuvent accepter les deux Chambres, dont le principal avantage est d'introduire le calme, la réflexion, et, par suite, la modération et la lenteur dans les actes du Parlement.

La Constituante se prononça pour la Chambre unique. La majorité, assez faible d'ailleurs[1], qui adopta ce principe nouveau, obéissait à des motifs bien divers.

Les uns redoutaient l'immobilité à laquelle s'étaient souvent condamnés les trois ordres des États-généraux.

Les autres voulaient que le tiers-état fût *tout* et, dans ce but, rejetaient l'idée d'une Chambre haute, qui aurait donné accès à l'aristocratie, confondue avec la noblesse.

Les ultra-royalistes avaient peur que la Chambre haute devînt l'asile exclusif de la noblesse modérée, de celle qui avait fait la nuit du 4 août et qui, en se ralliant à la Révolution, avaient tenté de la modérer et de la maîtriser.

[1] Sur 1,200 membres, 710 prirent part au vote, 499 pour, 89 contre, et 122 abstentions.

Souvenirs historiques, ressentiments démocratiques, passions jalouses et fanatiques, voilà déjà des obstacles sérieux à l'admission d'une Chambre haute. Toutefois, le motif principal, décisif, en faveur d'une Chambre unique fut emprunté à la métaphysique transcendante, qui a faussé tant d'esprits au XVIII[e] siècle, et qui est encore en faveur auprès de beaucoup de publicistes et d'hommes d'État.

La Révolution était rêvée, mais non préparée. L'absolutisme monarchique, en supprimant toutes les libertés locales, en empêchant toute activité publique, avait détruit l'esprit politique, empêché la création et le développement de la méthode expérimentale, qui ne peut naître que du *self government*. L'imagination domine les théories politiques du XVIII[e] siècle et la faveur publique, les succès de librairie, la popularité, sont uniquement pour les songe-creux, pour ceux qui rêvent l'homme à l'état de nature, la société régénérée, le *Contrat social* et toutes les folies sentimentales et métaphysiques, qui donneront à la Révolution son caractère étrange, à la fois grandiose et enfantin, généreux et sanglant[1].

Nulle part les abus de l'esprit d'abstraction, le dédain des faits, de la nature réelle de l'homme et de la société, l'amour exclusif des théories en l'air, n'apparaissent avec plus de puissance que dans la question de la dualité des Chambres[2].

Comme tous les esprits étroits et faux, — ou mieux faussés par une longue habitude de l'absolutisme, et par la graduelle et complète destruction du sens pratique, les membres de la Constituante avaient le fanatisme de l'égalité, de l'unité et de la simplicité. Ils poussaient un principe jusqu'à ses extrêmes limites, avec une intrépidité de logique que rien n'arrêtait. Pour eux, la modération était une duplicité, — l'esprit de transaction, du machiavélisme, — les institutions complexes, une erreur féodale.

[1] Voir l'admirable article, écrit récemment par M. Taine, sous le titre *Le programme Jacobin* (Revue des Deux-Mondes, 1[er] mars 1883, 43 à 76).

[2] Voir les nombreuses citations données dans notre *Séparation des pouvoirs*, 171 à 188.

« La loi est la volonté du peuple, dit Siéyès; un peuple ne peut avoir en même temps deux volontés différentes sur le même sujet. »

« La nation est une, disait Rabaut-Saint-Étienne, sa représentation doit être une. »

Tout ce qui n'est pas simple, écrivait Condorcet, est « un charlatanisme de la politique. »

« Un peuple qui a deux espèces de représentations, cesse d'être un peuple unique, » s'écriait Robespierre.

Et, en 1848, Marrast donnera l'écho de ces déplorables sophismes, et, bien plus, il aura le même succès, lorsqu'il dira : « La souveraineté est une, la nation est une, la volonté nationale est une. Comment donc voudrait-on que la délégation de la souveraineté ne fût pas unique? »

Tous ces rêveurs ne veulent pas voir que leurs sophismes font le panégyrique de César, d'Auguste, de Louis XIV, et préparent Napoléon : si l'on veut l'unité, elle sera plus certaine et plus durable avec un seul tyran, qu'avec une assemblée discordante de 800 à 1,200 membres.

En admettant, ce qui est faux d'ailleurs, que la loi soit la volonté générale, il s'agit d'en obtenir la vraie formule, de la dégager au milieu des opinions diverses. Un homme, une assemblée seront plus facilement irréfléchis et téméraires que deux Chambres qui, se contrôlant réciproquement, se modérant, se forçant à réfléchir, à peser le pour et le contre, à consulter plus longuement la presse et l'opinion publique, auront plus de chance de bien connaître et d'exprimer cette volonté générale.

« Il me semble, écrivait Buzot, proscrit par la Terreur, dans cette caverne de la Gironde où il devait si misérablement mourir, il me semble que la division du Corps législatif est de la nature même du gouvernement représentatif. Dans cette forme de gouvernement, il s'agit moins de compter les suffrages que de les peser, moins d'exprimer la volonté générale que d'empêcher qu'elle ne soit pas exprimée. »

Voilà, en effet, le but à poursuivre. Il faut que le gouverne-

ment soit vraiment représentatif et que les vœux du pays soient intelligemment compris, exprimés et réalisés par le Parlement. Tout ce qui est contraire à ces vœux devient une tyrannie bientôt impuissante.

Une Chambre unique est forcément ombrageuse et personnelle; elle voit partout des rivaux, ne supporte pas les résistances, n'admet aucune influence extérieure et devient malfaisante comme la Législative et la Convention, ou impuissante comme l'Assemblée de 1848 et celle de 1871.

Une Chambre unique se dit bien vite souveraine et agit en conséquence. Si elle a plus de passions que de scrupules, elle abat ses adversaires, pouvoirs ou individus, et se décime elle-même. Si, malgré ses passions, elle est sincèrement libérale, elle échappe à la Terreur, mais elle est le jouet des partis, ne fait pas le bien qu'elle désire et favorise le mal qu'elle voudrait éviter. Dominée par l'imagination, d'une sensibilité trop vive, parce qu'elle est à la fois nombreuse et toute-puissante, elle sera maîtrisée par les habiles de la parole, et par tous ceux qui sauront la flatter pour s'en servir.

D'ailleurs, impatiente du joug, elle changera souvent de maître, mais elle aura toujours un maître, ou plusieurs, qui la déshonoreront par leurs querelles.

Que si, au lieu d'un Chef dépendant de la Chambre et toujours révocable, n'ayant que les pouvoirs, si facilement démesurés, mais toujours vagues et incertains, qui découlent de la responsabilité qu'on lui impose, le pouvoir exécutif est normalement organisé et indépendant des représentants, le pays est exposé, soit à une confusion des pouvoirs au profit de la Chambre ou du Chef de l'État, soit à des conflits sans issue, à ces duels à mort qui ne peuvent se terminer que par un coup d'État ou un régicide.

Les deux alternatives sont également funestes pour la liberté. Une Chambre haute permet seule de les éviter. Grâce à elle, l'absolutisme du chef de l'État trouve plus de résistances, soulève plus de protestations et ne peut pas s'établir par un de ces coups de surprise, si fréquents dans les Chambres uniques.

Les entraînements passionnés se produiront sans doute, mais l'autre Chambre aura le temps de la réflexion et pourra rendre à la première le service de réparer l'une de ces erreurs presque involontaires, bien vite regrettées, qui ont fait le remords de tant de révolutionnaires.

Une Chambre unique a une puissance trop étendue et trop rapide. Un intérêt exclusif, une émotion subite, l'enivrement d'un succès, ou surtout les transes de la peur, lui font voter d'urgence, par assis et levé, sans discussion, sans réflexion, des lois mauvaises, coupables, qu'elle n'osera pas toujours abroger.

Inquiète et envahissante, elle voudra tout prévoir et tout régler, et multipliera tellement ses lois, qu'elle arrivera à les oublier elle-même et à se contredire sans s'en douter.

S'il y a deux Chambres, chacune d'elle se modère et devient plus pratique. Elle obéit un peu moins à la logique, un peu plus au bon sens. Elle tente, non ce qu'elle désire, mais ce qui lui paraît possible. Elle est obligée de se demander ce qui adviendra de son vote à l'autre Chambre. Ainsi elle échappe aux enivrements et aux erreurs de l'omnipotence, et le pays assiste à de sages réformes que l'évolution sociale, attentivement examinées, a rendues possibles.

Les deux Chambres se conseillent et se limitent réciproquement; elles se forcent à être sages, à éviter les entraînements de l'esprit révolutionnaire.

Les deux Chambres sont particulièrement utiles à une république pour la nomination du Président. Élu par une Chambre unique, il est trop dépendant et souffre de se sentir un supérieur. Élu par le pays, il a un titre plus populaire, plus élevé, il lutte trop volontiers et avec trop d'avantages contre la Chambre, il se proclame le mandataire de toute la nation, et, invoquant l'opinion publique, il sortira de la légalité, en croyant ou disant qu'il va rentrer dans le droit. Et c'est ainsi que les coups d'État deviennent possibles, et que le pays affolé consacre, par un plébiscite, la violation de ses libertés.

Avec deux Chambres, le Président peut être élu par les

Chambres réunies et alors, supérieur à chacune d'elles, il leur restera soumis lorsqu'elles seront d'accord, donnant ainsi le dernier mot aux représentants directs du pays.

Avec deux Chambres, le Chef de l'État, Roi ou Président, ne peut pas si facilement obtenir l'accord du Parlement pour exercer le despotisme; mais, en revanche, il trouve, suivant les circonstances, dans l'une ou l'autre Chambre, l'appui nécessaire et suffisant pour gouverner, malgré l'hostilité de la Chambre qui ne lui paraît pas fidèle à la justice et aux véritables intérêts du pays. Bien plus, il lui sera possible, avec l'aide de la Chambre haute, de résister aux vœux réels du pays, exprimés par la Chambre populaire, mais contraires à la prospérité nationale. Il y perdra sa popularité, comme Washington, refusant d'intervenir entre l'Angleterre et la France, mais il aura la gloire d'avoir servi son pays en lui résistant, et, comme Washington, il méritera l'éternelle reconnaissance de ses concitoyens.

La Chambre qui appuie le gouvernement joue plus ou moins longtemps le rôle de conciliatrice entre ces trois pouvoirs, et, en rendant inutile l'opposition de l'autre Chambre, elle amène celle-ci à des idées plus sages et plus modérées, elle impose une transaction heureuse pour le pays.

La société est complexe, les intérêts sont nombreux et variés, les individus ont des caractères et des idées différents. Une seule Chambre, un seul mode de suffrage, risquent de donner une représentation incomplète du pays et d'assurer la dangereuse domination de quelques idées et de quelques intérêts, ce qui est toujours une cause de mécontentement et un germe de révolution. Le but de la politique n'est pas d'assurer la domination et, par suite, l'oppression des partis, mais bien de faciliter la conciliation des croyances sincères et des intérêts légitimes.

Avec une Chambre unique, ce résultat est à peu près impossible et sera l'effet transitoire d'un heureux accident. Deux Chambres ne donneront pas sans doute la certitude d'une représentation exacte de la société, mais seulement des chances de

lacunes moins complètes. Le mode de recrutement n'étant pas le même pour les deux Chambres, l'une d'elles sera forcément plus aristocratique que l'autre. Certains éléments de la société trouveront, dans la Chambre haute, une place qu'ils n'auraient pas dans la Chambre populaire.

Ce sera vrai surtout de certains hommes qui ne pourraient, n'oseraient ou ne voudraient tenter les aventures du suffrage populaire et dont les lumières et l'expérience seront précieuses au Parlement.

La France a retiré beaucoup d'avantages de l'existence de deux Chambres pendant la Restauration et le Gouvernement de Juillet.

Les préjugés révolutionnaires firent, en 1848, abandonner ce principe qui aurait pu contribuer à prévenir le coup d'État.

Le second Empire eut, comme le premier Empire, un Sénat qui n'était pas une Chambre haute, puisqu'il exerçait, très-docilement, le pouvoir constituant, mais n'avait aucun pouvoir législatif[1].

La Constitution de 1875 a admis les deux Chambres, et il faut espérer que nous ne reviendrons pas à l'erreur révolutionnaire d'une Chambre unique.

Nous saurons profiter des expériences si multipliées que nous avons faites à nos dépens. Nous saurons nous rappeler les paroles que Boissy-d'Anglas adressait aux conventionnels : « Qui mieux que vous pourrait nous dire quelle peut être, dans une assemblée, l'influence d'un seul individu, comment les passions qui peuvent s'y introduire, les divisions qui peuvent y naître, l'intrigue de quelques factieux, l'audace de quelques scélérats, l'éloquence de quelques orateurs, cette fausse opinion politique, dont il est si aisé de s'investir, peuvent y exciter de mouvements que rien n'arrête, occasionner

[1] Il suffit de noter que le second Empire était arrivé graduellement au principe de la seconde Chambre. — Cpr. Sén.-cons., 14 mars 1867 — 8 septembre 1869. — Constitution 21 mai 1870.

Nous ne parlons pas des deux Chambres de l'an III, qui étaient identiques, ni des trois fantômes de Chambres de l'an VIII.

une précipitation qui ne rencontre aucun frein, et produire des décrets qui peuvent faire perdre au peuple son honneur et sa liberté, si on les maintient, et à la représentation nationale sa force et sa considération, si on les rapporte?.... Dans une assemblée unique, la tyrannie s'arme de toutes les forces des représentants de la nation contre elle-même; elle établit sur une base solide et unique le trône de la Terreur[1]. »

En admettant la dualité des Chambres, nous n'avons fait que profiter des leçons de notre histoire et de la législation comparée.

En temps de crise révolutionnaire, lorsque la Constitution était à faire ou à refaire, il y a eu presque toujours une Chambre unique, mais partout la fonction législative n'a été bien remplie que par deux Chambres. Les pays qui ne les possédaient pas, les ont créées, et ceux qui les avaient, les ont améliorées, mais non supprimées.

Après une assez longue expérience de la Chambre unique, le Vermont et la Pennsylvanie y ont renoncé en 1836 et 1838, le Mexique, en 1874, la Bolivie, en 1878, l'Égypte, en 1883[2].

Seule, la Grèce, a supprimé, en 1864, la Chambre haute. On ne peut citer en faveur de la Chambre unique que la Serbie, la Colombie britannique, Honduras, Ontario, Manitoba et quelques provinces australiennes[3].

M. Gambetta exprimait donc une vérité d'expérience, lorsque, dans son projet de révision constitutionnelle, il mettait hors de discussion le principe de la dualité des Chambres, « comme étant, non-seulement, le principe constitutif de tout gouvernement parlementaire, mais encore, malgré les errements antérieurs, le principe constitutif de tout gouvernement véritablement démocratique ».

[1] Boissy-d'Anglas : *Rapport sur la Constitution de l'an III.*

[2] Voir notre *Séparation des pouvoirs*, 180, s.; 186-187. — Dareste : *Constitutions modernes*, t. II, 341, s. Le Conseil législatif de l'Égypte nous paraît être un commencement de Chambre haute.

[3] Trudel cite 85 états en faveur de la dualité des Chambres, (*Nos Chambres hautes*, 127.)

« L'expérience de chaque jour, ajoutait-il, aux applaudissements de la Chambre, démontre l'utilité, l'importance capitale dans une démocratie, de l'existence d'une Chambre haute, ne fût-ce, Messieurs, que pour nous donner le temps de la réflexion [1] ».

Pour la république, comme pour la monarchie, la dualité des Chambres sera toujours une impérieuse nécessité, si l'on veut réaliser à la fois la conservation et le progrès de la société.

III.

Le Sénat.

L'organisation du Sénat a été peut-être la partie la plus laborieuse des discussions parlementaires qui ont précédé la Constitution de 1875. L'accord s'est fait péniblement, après des votes contradictoires, grâce à un compromis entre les divers partis.

Sur les 300 membres qui composent le Sénat, 75 sont inamovibles et 225 sont élus pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans. Les sénateurs inamovibles ont été élus par l'Assemblée nationale, qui les a presque tous choisis dans son sein. Il est pourvu aux vacances par le Sénat lui-même. Les autres sénateurs sont élus, dans chaque département, par un corps électoral, composé des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement, et d'un délégué de chaque conseil municipal. La prépondérance assurée aux délégués a fait assez souvent désigner le Sénat sous le nom de Grand Conseil des communes de France [2].

[1] Gambetta : *Projet de révision*, 14 janvier 1882. — *Discours sur ce projet*, 25 janvier. — Cpr., dans le même sens, Vacherot : *La situation politique et les lois constitutionnelles*, Revue des Deux-Mondes, 15 décembre 1874, p. 757, s. M. Vacherot rappelle que, dans son livre *La Démocratie*, il était, au contraire, peu persuadé de l'utilité de deux Chambres.

[2] Loi 24 février 1875. — Loi 2 août 1875. Voir l'exposé des motifs du projet de révision proposé par M. Gambetta. Ch. des députés, 14 janvier 1882.

Bien que ce système soit peut-être le moins mauvais de tous ceux qui ont été proposés en 1875, il est bon de connaître les diverses pratiques du passé et du présent. Cette étude nous permettra de bien juger, sur ce point, la Constitution de 1875 et de nous rendre compte à la fois de ses mérites et de ses imperfections.

Les sénateurs peuvent être nommés par le Chef de l'État — ou désignés par la loi — ou élus de diverses manières.

La nomination peut être libre, ou bien restreinte à des catégories légales, ou à des candidatures électives.

La désignation par la loi peut s'appliquer seulement à des fonctionnaires, ou bien comprendre les corps élus, les académies et sociétés savantes, les grandes corporations représentant les intérêts majeurs du pays.

L'élection peut être restreinte quant aux électeurs et aux éligibles, la loi établissant des catégories diverses.

Enfin, on peut combiner ces divers systèmes et avoir des sénateurs d'origine différente, qui, représentant des opinions et des intérêts divers, puissent répondre à la complexité de la société.

Le droit des sénateurs peut être héréditaire, — viager, — ou temporaire.

Nomination par le Chef de l'État.

Ce système est spécial aux pays monarchiques possédant une aristocratie fortement organisée. Il est un moyen, pour le Roi, d'agir sur l'aristocratie, de la limiter, au profit de la royauté et du pays. Il peut aussi, dans certaines circonstances, devenir un moyen permanent ou temporaire de contenir la démocratie, dont la Chambre basse est l'habituel interprète.

A moins qu'un pays ne possède une aristocratie vivace, mobile, incessamment retrempée dans la nation, populaire, parce qu'elle est ouverte à tous, la nomination par le Chef de l'État crée une Chambre sans vitalité et sans influence. Le pouvoir exécutif trouve en elle une force illusoire.

Toute fraction du Parlement dans laquelle le pays ne se reconnaît pas, perd, par cela même, toute puissance législative. Le Roi trouvera en elle un instrument plein de souplesse, mais aucun soutien pour gouverner le pays et résister à la Chambre basse. La Chambre haute sera suspecte d'avoir plus de reconnaissance que d'indépendance et de chercher, non ce qui est juste et utile à tous, mais ce qui est conforme aux désirs du Roi. Comme elle aura conscience de sa faiblesse, du peu de confiance qu'elle inspire au pays, elle sera timide, hésitante et se laissera graduellement annuler par la Chambre populaire.

Incapable de résister au Roi, par gratitude, à la Chambre des députés, par faiblesse, la Chambre des pairs partagera la responsabilité, mais non la puissance du Roi et de la Chambre des députés. Elle parlera peut-être bien, mais souvent elle votera mal, parce qu'elle n'aura pas l'indépendance qui naît du sentiment de sa propre force.

Presque toujours, pour excuser les pairs de la Restauration et du Gouvernement de Juillet, et surtout les sénateurs du premier et du second Empire, il faut dire : « ils n'ont pas osé. » Et si d'aventure un de ces timides habituels a prononcé un courageux discours ou fait entendre une vigoureuse protestation, ou, même simplement, plus clairvoyant et plus sincère, a poussé un cri d'alarme, soyez sûr que les partisans du pouvoir lui ont reproché d'être un factieux et un renégat, et, parmi les membres de l'opposition, il a entendu murmurer le mot d'ingratitude.

Le Roi peut se donner, par son droit de nomination, des serviteurs dévoués, des conseillers fidèles, des amis, qui sauront devenir les courtisans du malheur. Mais il n'ajoute rien à son pouvoir, il n'augmente pas son influence; il confère des dignités honorifiques, et ne crée pas de législateurs.

En réalité, le pays n'a qu'une seule Chambre et se trouve exposé à tous les inconvénients qui en dérivent. Passions vivement excitées, crise politique aiguë, et la Chambre populaire deviendra une Convention en présence de Louis XVI ou de Charles X, à moins qu'elle ne soit expulsée par un Bonaparte. La Chambre des pairs, le Sénat n'auront donné aucun

point d'appui pour résister à l'autre Chambre. Procédant du Chef de l'État, la Chambre haute n'a pas plus de force que lui et elle n'en a aucune contre lui.

Les Rois ou les Empereurs, en effet, n'ont jamais admis l'opposition dans la Chambre haute. Par de nouvelles nominations, par des *fournées,* ils n'ont jamais hésité à déplacer la majorité. C'est ce que fit Charles X, le 5 novembre 1827, en nommant 76 nouveaux pairs[1].

Que peut être aux yeux du pays, et même aux yeux du Chef de l'État, une Chambre presque toujours trop complaisante, et si facilement maîtrisée, dès qu'elle a des velléités d'indépendance.

Le Roi pouvant toujours modifier la majorité, le pays comprend facilement que cette majorité se borne à formuler les désirs du Roi. A vrai dire, c'est le Roi ou ses ministres qui votent sous le nom de Chambre des pairs, ou de Sénat. Savoir bien comprendre et bien obéir, telles seront les qualités du bon sénateur.

Le Sénat impérial aura toutes les complaisances, toutes les servilités, et, par réaction, il deviendra capable de toutes les ingratitudes, en méritant tous les mépris. Il prononcera la déchéance de Napoléon, sans s'apercevoir que l'énumération des illégalités de l'empereur renferme l'humiliante confession des faiblesses du Sénat, gardien de la Constitution, protecteur des droits individuels. Et son créateur se vengera de lui en disant dédaigneusement : « Un signe était un ordre pour le Sénat qui faisait toujours plus qu'on ne désirait de lui[2]. »

En réalité, c'est faire un mauvais présent au Chef de l'État

[1] Les ministères font de même dans les pays parlementaires. Le 5 janvier 1883, le ministère Taafe, en Autriche, a nommé 5 nouveaux pairs, ce qui porte à 50 le chiffre de ceux qu'il a nommés depuis le mois d'août 1879. Les constitutionnels ont ainsi perdu la majorité au profit des fédéralistes.

[2] Proclamation du 5 avril 1814. — Sous le second Empire, les Sén.-cons. des 14 mars 1867 et 8 sept. 1869 et la Constit. du 21 mai 1870 ont été votés par la presque unanimité du Sénat, bien qu'en réalité la grande majorité y fût opposée. Le Sénat était dans son rôle nécessaire : il obéissait au lieu de résister. Voir F. A. Hélie : *Les Constitutions de la France,* 1297, s.; 1314, s.; 1325, s.; 1332.

que lui donner le droit de nommer la Chambre haute. Il croit trouver des collaborateurs, des conseillers autorisés et indépendants, et surtout des législateurs égaux aux élus populaires. L'expérience lui démontre qu'il s'est donné des courtisans et des complices, parfois des révoltés, jamais des hommes d'État populaires dans le pays, puissants dans le Parlement, capables de constituer une force sociale qui le soutienne par ses résistances légitimes, comme par son inaltérable dévouement.

En Angleterre, la nomination par le Chef de l'État crée une Chambre des lords assez puissante, bien qu'inférieure à la Chambre des communes. Cela tient à l'existence d'une intelligente aristocratie qui, par beaucoup de points, rappelle celle de Rome. Les lords ont gardé la popularité et la puissance, parce qu'ils ont su être les fidèles représentants d'une tradition progressive. Hommes d'État, rompus aux affaires, accueillant toutes les illustrations, sans exiger des titres de noblesse, aristocratie véritable, ouverte et mobile, le pays se reconnaît en eux, parce qu'il sait que leur titre héréditaire n'est pas un hochet de vanité féodale, mais une garantie d'indépendance à l'égard de la royauté et de liberté véritable pour le pays.

Le même système existait au Portugal, sans peut-être avoir les mêmes raisons d'être et la même utilité, si l'on en juge par le projet de révision constitutionnelle qui se trouve dans le programme du cabinet *régénérateur* Fontes, et qui supprime l'hérédité, limite le nombre des pairs et établit l'élection pour une partie d'entre eux. Déjà la loi du 3 mai 1878 avait établi des catégories qui limitaient le droit de libre nomination du roi.

En Espagne, le Sénat se compose pour moitié des membres de droit et de sénateurs nommés à vie par le roi. L'autre moitié est élue.

En Autriche, la Chambre des seigneurs compte des membres héréditaires, des membres de droit, et ceux que l'Empereur nomme à vie pour les services signalés rendus à la société.

En Prusse, la Chambre des seigneurs compte également des membres nommés, à titre héréditaire ou viager, par le roi.

Les pairs à vie sont nommés sur des candidatures émanées de la haute classe, des Universités et de certaines villes.

En France, ce système a été pratiqué sous le premier et le second Empire, et sous la Restauration et le Gouvernement de Juillet. En 1875, on le proposait pour une fraction du Sénat, en prétendant que le Sénat était un arbitre entre la Chambre des députés et le Pouvoir exécutif[1]. L'idée était assez inexacte. Le rôle d'arbitre appartient, suivant les circonstances, à chacun des trois pouvoirs, Sénat, Chambre, Pouvoir exécutif. Le Sénat est plus qu'un arbitre, il est un organe essentiel du pouvoir législatif au même titre que la Chambre des députés. Pour avoir la même autorité, il faut qu'il ait, lui aussi, une origine nationale, qu'il soit une émanation du pays et non une sorte de mandataire du Président qui l'aurait nommé.

« Qu'on y prenne garde! disait M. Christophle, ce Sénat qu'il faut faire conservateur sera, s'il est dépendant, l'instrument de la ruine de nos libertés les plus chères... Il faut que l'autorité du Sénat s'établisse sans conteste sur l'opinion et qu'il échappe du moins au soupçon de partialité dans les conflits qui s'élèvent entre les pouvoirs publics[2]. »

Candidatures. — Pour diminuer les inconvénients de la nomination par le Chef de l'État, on a parfois proposé de le limiter par des candidatures électives. C'est le système que proposait Mounier en 1789[3]. La Constitution de l'an VIII restreignait le droit de nomination qui appartenait au Sénat lui-même, par des candidatures émanées du Corps législatif, du Tribunat et du Premier Consul. Bientôt après, le droit de présentation appartint au Premier Consul seul, qui devait choisir trois candidats sur la liste dressée par les colléges électoraux des départements. Cela ne s'appliquait qu'à quatre-vingts sénateurs. Les autres, dont le chiffre pouvait aller jusqu'à cent vingt, étaient nommés en toute liberté par le Premier Consul[4].

[1] *Rapport* de la commission, 3 août 1874, *Officiel*, 24 décembre, 8555 et 8585.

[2] A. Christophle : *Rapport* sur la loi du 2 août 1875, *Officiel*, 5 juillet, 4971.

[3] Mounier : *Considérations sur les gouvernements* (1789), 49, s.

[4] Destutt de Tracy (*Commentaire sur l'Esprit des lois*, liv. XI, ch. I, 182, s.) pro-

Au Brésil, les cinquante-huit sénateurs sont nommés à vie par l'empereur sur une liste triple de candidats élus de la même manière que les députés.

Le système des candidatures se résout, en définitive, suivant le degré de liberté laissée au Chef de l'État, en une nomination, en une cooptation ou en une élection, et a les inconvénients ou les avantages de l'un de ces trois modes. Pour que la Chambre haute ait une autorité représentative, il faut qu'elle soit élue. La nomination en fait un conseil royal ou présidentiel, la cooptation un clan exclusif, où dominent le népotisme et l'esprit de corps.

Un système plus net est préférable, pour éviter les doléances ou les ressentiments du pouvoir qui serait ou se croirait sacrifié.

Catégories. — Ce système avait été établi en France par la loi du 29 décembre 1831, sur la pairie viagère. Ces catégories paraissaient sans vitalité et comme elles étaient très-étendues et comprenaient surtout des fonctionnaires, la Chambre des pairs était beaucoup plus royale que nationale. On avait proposé de remplacer ces catégories par des candidatures émanées de la pairie et des conseils généraux[1].

Ce système a été proposé en 1875 pour la moitié du Sénat[2]. Il existe en Italie.

Le système des catégories se combine surtout avec l'élection, qu'il limite plus ou moins heureusement.

Désignation par la loi.

Les Chambres hautes composées de membres de droit, dont le titre est attaché à la naissance, à la fonction, à la situation sociale ou pécuniaire paraissant donner une représentation

posait l'élection sur des candidatures émanées du Corps législatif et du Corps exécutif.

[1] Saint-Marc Girardin : *De la pairie en France depuis la Révolution de Juillet*, Revue des Deux-Mondes, 561, s.

[2] Projet du Gouvernement du 24 mai et de la commission des Trente : *Rapport* de M. Lefèvre-Pontalis : *Officiel*, 1er mars 1875, p. 1548.

assez bonne du pays. Elles sont ouvertes à toutes les sommités, à toutes les aristocraties de la naissance, du talent, des services, aux hommes que l'on a appelés les « autorités sociales. »

Ce système a néanmoins plus d'inconvénients que d'avantages, surtout dans un pays centralisé, où l'État a de larges attributions et par suite beaucoup de fonctionnaires. La nomination de la plupart des membres de droit appartiendrait indirectement au Chef de l'État. Les autres seraient peut-être mal choisis. Sur ce point, la loi sera toujours inférieure à l'élection, parce qu'elle aura moins de souplesse et ne pourra tenir compte, ni des qualités individuelles, ni des circonstances. Quand il s'agit de choisir un pair ou un sénateur, il importe d'avoir égard à une multitude de considérations, souvent délicates. La loi, à la fois arbitraire et rigide, donnerait une Chambre haute mal composée.

Il vaut mieux laisser aux électeurs le soin de faire eux-mêmes les catégories, qui seront mobiles, variables, qui suivront les évolutions de l'aristocratie naturelle, dans laquelle il importe de choisir les représentants. La valeur du Parlement dépend beaucoup plus des électeurs que des éligibles et surtout des élus directs de la loi.

Nulle part, à notre connaissance, n'existe le système pur et simple de la désignation par la loi. En beaucoup de pays, on trouve des membres de droit, plus ou moins bien choisis, presque toujours en petite minorité, sans influence bien sérieuse. Il y a des membres de droit en Autriche, en Prusse, en Espagne, et ailleurs.

Élection.

Dans les pays démocratiques, voilà le vrai système; celui qui, aux yeux de la nation, crée une Chambre représentative, ayant de l'influence, parce qu'on lui reconnaît le mérite de l'indépendance à l'égard des autres pouvoirs.

L'élection de la Chambre haute doit être combinée de manière à ne pas fournir des éléments identiques à ceux de la

Chambre basse. Il faut que le Sénat étende et complète la représentation du pays dans le Parlement, répare les injustices et les erreurs et surtout comble les lacunes du suffrage universel, qui sert à recruter la Chambre des députés.

La Constitution doit donc organiser un système qui, en demeurant national, donne aux idées et aux intérêts inconnus ou méconnus par les électeurs ordinaires, la représentation à laquelle ils ont légitimement droit. Cela n'est certes pas facile et l'on comprend aisément l'embarras dans lequel l'Assemblée nationale s'est trouvée en 1875.

Catégories. — Thiers et Dufaure avaient, dès 1873, proposé un Sénat élu au suffrage universel entre des catégories légales, qui rappelaient celles de 1831. Sauf les tendances aristocratiques, censitaires ou démocratiques, les catégories se ressemblent toutes : elles s'efforcent toujours de comprendre l'élite de la nation.

Le projet Dufaure, repris par M. Bardoux, dans le cours de la deuxième délibération, fut même adopté un moment. Il n'est pas resté trace de ce vote.

Ce système des catégories légales limitant le chiffre des éligibles, et, par suite, la liberté des électeurs existe en Espagne où la moitié du Sénat est élective [1].

Les catégories sont défectueuses pour l'élection, comme pour la nomination par le Chef de l'État. Ce que l'on pourrait tout au plus retenir de ce système, ainsi qu'on l'a fait en Prusse, pour le droit de présentation, et en Espagne, pour le droit d'élection, c'est d'accorder aux Académies, aux Universités, aux Chambres de commerce, au barreau, et peut-être au clergé, à la magistrature, à l'armée, etc., le droit d'avoir un ou plusieurs sénateurs chargés de représenter leurs intérêts. Toutefois le droit de participer à la préparation et à la discussion de la loi qui les intéresserait spécialement serait peut-être suffisant pour ces diverses corporations. Un jurisconsulte orateur qui serait leur délégué temporaire ou permanent sauve-

[1] Constit. 1876, art. 20, s. — Loi électorale 8 février 1877.

garderait leurs intérêts aussi bien et peut-être mieux que des sénateurs ayant le droit de voter [1].

La Constitution de 1875 n'a admis aucune catégorie. Il suffit d'être électeur et d'avoir quarante ans.

Suffrage universel direct. — On a souvent répété que le Sénat devait être élu de façon à diminuer les inconvénients du suffrage universel [2]. Cette idée a fait repousser le projet Thiers-Dufaure, malgré la limitation insuffisante et arbitraire qui résultait des catégories.

L'Assemblée nationale avait un moment adopté, à une faible majorité, sur la motion de M. Pascal-Duprat, le suffrage universel direct. Elle revint bientôt sur ce vote, obtenu un peu par surprise, et qui faillit faire abandonner tout le projet de Constitution.

« Si le Sénat, écrivait récemment M. Lefebvre, doit servir de modérateur à la puissance du nombre, il ne faut pas l'en faire sortir. Le seul point essentiel est qu'il ne soit pas dirigé contre lui dans un sens hostile, comme une machine de guerre [3] ».

Tel est, en effet, le vrai principe à proclamer pour faire du Sénat un corps à la fois représentatif et différent de la Chambre des députés, dont il ne doit pas être la doublure.

On peut reprocher à plusieurs constitutions de n'avoir pas évité cet inconvénient.

En Norwège, le Storthing élit un quart de ses membres qui composent le Lagthing : les trois autres quarts forment l'Odelsthing [4]. La Norwège n'a pas deux Chambres, mais seulement

[1] L'Assemblée nationale a refusé de voter, en 1875, l'amendement Clapier, qui réservait quarante siéges inamovibles aux grands corps de l'État, armée, clergé, institut et magistrature.

[2] Duc de Broglie : *Rapport* 21 février 1873, *Offic.*, 22 février, 1288. — Ant. Lefèvre-Pontalis : *Rapport* sur la loi 24 février 1875, *Offic.*, 24 déc., 8553. — Corentin-Guyho : *D'une seconde Chambre*. Revue pratique de droit, 1871, t. XXXII, 465, 471, 476.

[3] Ch. Lefebvre : *Etudes sur les lois constitutionnelles de* 1875, p. 47.

[4] Const. 1814, art. 73 modifié par loi 24 avril 1869.

deux sections de la même Chambre, séparées par une muraille. Cela ne vaut guère mieux qu'une Chambre unique. Jusqu'en 1883, les mœurs avaient corrigé l'inconvénient de ce système, qui assure à la majorité du Storthing une majorité docile dans le Lagthing, réduit, par la force des choses, au rôle de Chambre d'enregistrement de l'Odelsthing. En février 1883, à la suite d'une crise prolongée, qui a donné lieu à de singuliers abus du parlementarisme, l'Odelsthing, résolu à décréter d'accusation les ministres, ou conseillers d'État, a exclusivement composé de membres de la gauche le Lagthing, qui, jusqu'ici, se composait des hommes les plus marquants de tous les partis. On a voulu ainsi que la Haute Cour, qui se recrute dans le Lagthing, ne comprît aucun conservateur, aucun partisan du gouvernement.

Récemment le Chili, réformant sa constitution, qui avait eu le rare privilége de durer quarante et un an dans ce pays si révolutionné de l'Amérique du Sud, a eu la mauvaise idée de faire nommer les sénateurs par le même corps électoral que les députés[1].

En Belgique, les deux Chambres procèdent aussi du même suffrage censitaire. La seule différence porte sur la durée plus grande du mandat des sénateurs (8 ans au lieu de 4), l'âge (40 ans au lieu de 25), les conditions de cens (1,000 florins d'impôts direct, les députés n'ayant besoin de payer aucun impôt), et la gratuité du mandat.

Il est bon de remarquer que la Belgique a le suffrage restreint et censitaire. De plus, c'est un petit pays, protégé par la neutralité, ayant des habitudes de liberté locale. Cela atténue le système défectueux du recrutement de la Chambre haute.

Même mode d'élection pour les deux Chambres, cela signifie mêmes tendances, mêmes passions, mêmes erreurs. Ou les deux sections du Parlement seront d'accord pour persécuter certaines idées et méconnaître certains intérêts. Ou bien, elles

[1] Loi 1er déc. 1874. Dareste : *Constitutions modernes*, t. II, 523.

rivaliseront d'ardeur réformatrice pour obtenir la popularité électorale. Ce système est donc inadmissible.

Conditions de cens. — Il en est de même pour les conditions de cens chez les éligibles ou chez les électeurs.

Si l'argent, dans la vie privée, donne parfois l'esprit d'avarice et un certain goût pour les annexions, il ne crée pas, en politique, l'esprit conservateur. Il a plutôt une tendance à aimer le silence, le calme, l'immobilité que donne souvent, — mais non longtemps, — un gouvernement despotique, euphoniquement appelé gouvernement fort. La timidité, la peur des réformes, la routine, voilà les sentiments inspirés par l'argent. Or, ce n'est certes pas là l'esprit de conservation, qui ne va pas sans le noble souci des réformes justes, utiles et possibles. On ne conserve qu'en améliorant. L'argent n'aime pas les réformes, qui coûtent toujours, il n'est pas conservateur, et c'est faire fausse route que de lui accorder une part prépondérante dans le recrutement du Sénat.

Proposée en 1875, au nom de la sécurité et pour avoir une « République tempérée », dans laquelle le Sénat, représentant le « pays légal », jouerait le rôle d'élément conservateur[1], l'élection censitaire a été repoussée par la commission des Trente et par l'Assemblée nationale, même sous la forme adoucie, qui existe au Brésil, en Belgique et ailleurs, d'un chiffre déterminé d'impôts payés par les candidats[2].

L'ambition politique, ou d'autres motifs, viennent singulièrement diminuer l'esprit conservateur, qui semble devoir résulter de la possession d'une grande fortune. Il vaut mieux chercher des garanties du côté des électeurs; elles sont illusoires du côté des éligibles.

[1] G. de Molinari : *La question constitutionnelle. Les conditions d'existence de la République.* Revue des Deux-Mondes, 15 janvier 1873, 445, s. — M. Vacherot (*l. c.*, 770, s.) approuvait ce système, mais en le complétant par l'adjonction des capacités, afin que le Sénat ne soit pas seulement une Chambre de résistance.

[2] Amendement Clapier. — V. le *Rapport* de M. Ant. Lefèvre-Pontalis : *l. c.*, 1547. On proposait 2,000 fr.

Suffrage universel indirect. — Nous n'employons pas l'expression suffrage *restreint* souvent usitée pour désigner le mode adopté par la Constitution de 1875. Cette expression nous paraît inexacte, car elle suppose que, dans le pays, une fraction des électeurs ordinaires n'a aucune influence sur les élections sénatoriales. Or, cela est inexact. Les électeurs sénatoriaux procèdent tous, sans exception, du suffrage universel. L'Assemblée nationale a bien marqué son idée très-arrêtée de donner au Sénat, pour base réelle, le suffrage universel, en refusant d'adjoindre au conseil municipal les plus imposés de la commune afin d'élire le délégué sénatorial et son suppléant. De même, au cas de dissolution d'un conseil municipal, et de son remplacement par une commission, le droit d'élire le délégué appartient au conseil dissous et non à la commission. Il aurait été plus naturel de faire élire un nouveau conseil, puisque l'ancien a mérité d'être déchu. Toutefois, ce vote montre bien l'esprit de la loi sur les élections sénatoriales[1].

Donc, il est vrai de dire que le Sénat procède indirectement du suffrage universel, exprimé au second degré par les députés, conseillers généraux et conseillers d'arrondissement et au troisième degré par les délégués sénatoriaux. Le Sénat est élu uniquement par les élus du pays.

Au fond l'unité électorale, c'est la commune. La prépondérance est assurée aux délégués sénatoriaux et, par suite, à « l'esprit rural », auquel le suffrage universel direct ne fait pas une part suffisante. C'est la démocratie urbaine, souvent la partie la plus remuante, qui exerce, en beaucoup de départements, une influence décisive sur les élections des députés. Il est juste que le Sénat donne aux campagnes une légitime compensation[2].

Grâce à sa composition, le Sénat pourra être, suivant le mot de Thiers, une « Chambre de résistance » aux impatiences révolutionnaires.

[1] Voir Duvergier : *Lois et décrets*, 1875, p. 60, s. — Loi 2 août 1875, art. 3. — La commission avait proposé l'élection d'un nouveau conseil.

[2] Ch. Lefebvre : *l. c.*, 52, s.

Délégués sénatoriaux. — Le délégué et son suppléant sont élus par le conseil municipal et peuvent être choisis parmi les électeurs de la commune et parmi les conseillers, même non électeurs [1]. Aucune condition d'âge ou de cens n'est exigée pour être élu.

Si le délégué et son suppléant ne peuvent ou ne veulent remplir leurs fonctions, le conseil municipal élit leurs remplaçants, au jour fixé par le préfet.

On a proposé inutilement, en 1875, de faire élire un nombre de délégués proportionnel à la population. La question a été plusieurs fois soulevée, surtout lors des élections de 1881 et de 1882. Dans son projet de révision, M. Gambetta proposait de faire élire des délégués en proportion des électeurs inscrits.

Il est permis d'avoir quelques doutes sur l'utilité de cette réforme qui, en élargissant la base électorale du Sénat, pourrait diminuer les garanties que l'esprit rural trouve dans l'organisation actuelle.

Les délégués reçoivent une indemnité, calculée comme pour les jurés (5 fr. par myriamètre, aller et retour) et payée par l'État, non par les départements, comme on l'avait proposé.

Le délégué, ou son suppléant, qui n'a pas rempli ses fonctions, peut être condamné par le tribunal civil du chef-lieu à une amende de 50 fr. Cette pénalité ne s'applique pas aux autres électeurs sénatoriaux. On n'a pas craint leur abstention; et puis on a dit qu'ils n'avaient pas, comme les délégués, accepté le mandat précis de voter dans les élections sénatoriales [2].

Il doit y avoir au moins un mois entre l'élection des délégués et l'élection des sénateurs [3].

Les délégués étant en nombre plus considérable que les autres électeurs sénatoriaux, ceux-ci trouvent, dans leur influence

[1] Loi 14 avril 1871, art. 4.

[2] Voir *suprà*, ch. VII, p. 167.

[3] Voir L. 2 août 1875, art. 1, s.; 17 s.; Albert Christophle : *Rapport* sur cette loi, *Officiel*, 5 juillet 1875, 49, 68, s.

personnelle, dans l'autorité de leur situation, dans la presse et les comités urbains, les moyens de réargir contre les tendances trop étroites de l'esprit de clocher. D'ailleurs, il n'est pas mauvais que les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement ne soient pas les maîtres de l'élection. Ils auraient un caractère politique trop accentué, ce qui nuirait à la bonne gestion des intérêts départementaux[1]. Ce danger n'existe pas pour les conseillers municipaux, nécessairement absorbés par les questions locales et, d'ailleurs, ayant, isolément, peu d'influences sur les élections sénatoriales.

Aux États-Unis, le Sénat est élu par la législature de chaque État, qui a droit à deux sénateurs. Les 76 sénateurs sont choisis par 5,000 électeurs.

En France, le projet Waddington, qui faisait élire le Sénat par les conseillers d'arrondissement, donnait 6,510 électeurs. C'était le système américain, importé dans un pays qui n'a rien de fédéral.

Le projet de Broglie, adopté par la première commission des Trente, et qui établissait des catégories d'électeurs, donnait le chiffre de 129,870[2].

L'organisation actuelle donne 42,382 électeurs, subdivisés en 555 députés, 3,081 conseillers généraux, 3,529 conseillers d'arrondissement, et 35,217 délégués municipaux[3].

Nombre des sénateurs. — Le Sénat est dans la plupart des pays moins nombreux que la Chambre populaire. En France, il y a seulement 300 sénateurs. On a proposé, en 1875, de donner

[1] On a néanmoins reproché à la loi de 1875 d'avoir donné un caractère trop politique aux assemblées départementales. Cela tient beaucoup à l'état des esprits, à la forme du gouvernement, aux querelles religieuses. — Toutefois, il faut se féliciter que l'Assemblée nationale n'ait pas donné le droit de choisir les sénateurs aux seuls conseillers généraux, même réunis en assemblée régionale. Il serait devenu électeur en oubliant de rester administrateur. — Voir pourtant Prévost-Paradol : *France nouvelle*, liv. II, ch. IV, 105, s. — De Castellane : *Organisation du suffrage universel*, 35, s.

[2] Voir *Officiel*, 6 février 1875, 1001, s. — Duvergier, *l. c.*, 57, s.

[3] *Officiel*, 1er mars 1875, 1550. — Actuellement il y a 555 députés. L'*Officiel* porte 736 en 1876 : il s'agit de l'Assemblée nationale.

au Sénat autant de membres qu'à la Chambre. L'auteur de l'amendement, M. Raudot, voulait éviter que, dans l'Assemblée nationale ou Congrès, la Chambre haute fût absorbée par la Chambre basse.

Ce motif n'a pas paru suffisant et le Sénat n'a que 300 membres, tandis que la Chambre des députés en a 555.

La Constitution de 1875 a bien fait d'imiter, d'un peu loin, la Constitution des États-Unis. Les États de l'Union restent en général fidèles à leurs sénateurs, qui souvent sont réélus plusieurs fois de suite à l'expiration de leur mandat de six années. A raison de leur petit nombre, et de la continuité de leurs fonctions, les sénateurs américains sont en général des hommes de très-sérieuse valeur, que tout le pays connaît, aime et admire.

Le Sénat des États-Unis représente avec autorité l'esprit de tradition. Composé de citoyens d'un mérite éprouvé dans les affaires publiques, il a rendu de grands services à l'Union. Semblable au Sénat de Rome, il est une assemblée de véritables hommes d'État[1].

Durée de la pairie.

Longtemps la Chambre haute a été héréditaire. L'hérédité a eu de nombreux partisans. On y a vu un hommage rendu à l'esprit de tradition et un moyen de donner de la force à la Chambre des pairs, pour résister à la fois au Roi et à la Chambre des députés, organe de la démocratie.

En 1831, l'hérédité de la pairie fut défendue par Royer-Collard, Guizot, Berryer, Thiers. L'opinion publique, soutenue par le Roi, fut plus forte que ces brillants orateurs, qui certes ne se laissaient pas dominer par des préjugés féodaux. La loi du 29 décembre 1831 établit la pairie viagère, comme sous la Constitution de l'an VIII.

[1] Laboulaye : *Histoire des États-Unis*, t. III, *Histoire de la Constitution*, 1re leçon, p. 389, s. — Voir pourtant Demongeot : *Les travaux législatifs aux États-Unis*, Bulletin de la société de législation comparée, 1872, 324.

Louis XVIII ne s'était décidé à admettre l'hérédité qu'après les Cent-Jours. Napoléon l'avait consacrée dans l'Acte additionnel de 1815. Les pouvoirs n'aiment jamais les limites ou les résistances qu'ils trouvent dans les institutions et dans les mœurs. Ils confondent toujours la puissance avec la liberté d'action. Ils ne veulent pas comprendre que l'autorité est d'autant plus vulnérable et fragile qu'elle est plus étendue et, pour ainsi dire, plus éparpillée. Les limites souvent ressemblent aux gardes-fous; ils arrêtent l'élan, mais ils sauvent la vie.

En fait, l'hérédité est antipathique à notre démocratie et il serait à peu près impossible de la faire entrer dans une constitution française, même pour une fraction du Sénat.

Pourtant, si démocrate que l'on soit, il est difficile, surtout quand on examine l'Angleterre, de ne pas reconnaître à l'hérédité d'incontestables avantages pour la formation des hommes d'État.

L'art de gouverner les hommes est le plus difficile de tous. Il exige la fortune qui facilite les études et les voyages, qui permet l'observation des hommes et des sociétés. Il veut l'esprit d'indépendance, le désintéressement, l'expérience et un certain don, ou mieux une tradition de famille constamment améliorée par le travail individuel.

Dans les pays démocratiques, chaque homme d'État est une unité isolée qui n'a ni précurseur, ni continuateur parmi les siens.

Dans les pays intelligemment aristocratiques, comme l'Angleterre, l'homme d'État ajoute, dans une certaine mesure, à sa valeur personnelle, celle de son père et souvent de son grand-père. Il a connu leur vie, médité leurs exemples, reçu leurs leçons, profité de leur expérience. Il transmettra cet héritage politique à ses enfants.

Mais, pour qu'il en soit ainsi, pour qu'il y ait hérédité d'aptitudes et facilité de progrès chez les hommes d'État, il est bon, sinon nécessaire, qu'il y ait hérédité de certaines fonctions élevées de la politique. La certitude de participer tôt ou tard au gouvernement des hommes portera ainsi la haute

classe vers les études théoriques et pratiques qui donnent le sens politique. Et c'est ainsi qu'un pays a toujours une bonne moyenne d'hommes d'État, et, de temps en temps, un Pitt, un Fox, un Walpole, un Palmerston.

Avec la démocratie pure, il n'y a que des parvenus, fils de leurs œuvres. Cela est bien, sans doute, car un pays subsiste et grandit par ces œuvres-là.

Avec l'aristocratie largement ouverte, — et la Chambre des lords en Angleterre s'est, depuis deux siècles, ouverte surtout aux hommes nouveaux[1], — le fils du lord est parvenu en naissant et il prend, à certains égards, pour point de départ, ce qui a été le point d'arrivée du démocrate. Or, cela est mieux dans l'intérêt national.

Après avoir loué le principe héréditaire, M. Taine ajoute : « Tel est le service auquel la haute classe est appropriée; il n'y a que ce haras spécial pour fournir une recrue régulière de chevaux de course, et, de temps en temps, le coureur admirable qui, dans la lice européenne, gagnera le prix sur tous ses rivaux[2]. »

L'hérédité, s'appliquant à toute la Chambre haute, ou à une fraction seulement, existe en Angleterre, en Prusse, en Autriche, en Hongrie, etc. Il est question de la supprimer en Portugal.

Au fond, l'hérédité tient à l'état social. Malgré leur grande liberté politique, peut-être à cause de cette liberté, les Anglais aiment l'hérédité. Chez nous, l'aristocratie organisée ayant irrémédiablement disparu, pour faire place à des sommités isolées et accidentelles, l'hérédité est peut-être impossible. L'individualisme, qui naît volontiers de la démocratie, nous porte à exiger la preuve pour admettre les talents héréditaires. Nous ne voulons pas faire crédit à nos fils, — ou mieux aux fils du voisin.

[1] De 1700 à 1820 il y a eu 667 pairies créées. — Erskine May : *Hist. de la Constitution anglaise*, I, 194.

[2] Taine : *La Révolution*, liv. II, ch. II, § 3; t. I, 191. — Cpr., dans le même sens, Bluntschli : *Théorie de l'État*, liv. VI, ch. XIX, 391. — Montalembert : *Avenir politique de l'Angleterre*, De la pairie à vie, 306, s.

Un des hommes d'État les plus remarquables des États-Unis, Hamilton, aurait voulu que la Constitution de 1787 admît un Sénat viager.

En 1875, malgré les raisons, analogues à celles que nous venons d'indiquer pour l'hérédité, qui ont été apportées à l'appui d'un Sénat viager[1], l'Assemblée nationale ne l'a pas admis. La transaction s'est faite en créant seulement 75 sénateurs inamovibles, qui, pour la première fois, ont été élus par l'Assemblée nationale; lorsqu'une vacance se produit, ils sont élus par le Sénat[2].

Les autres sénateurs, au nombre de 225, sont élus pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans[3].

En exécution de l'article 6 de la loi 25 février 1875, le Sénat s'est divisé en trois séries égales : Série A (Ain au Gard, Alger, Guadeloupe et Réunion). — Série B (Haute-Garonne à Oise, Constantine et Martinique). — Série C (Orne à Yonne, Oran et Indes).

Le sort a désigné la série B pour le renouvellement du 5 janvier 1879, la série C pour 1882 et la série A pour 1885. La série B reviendra en 1888 et ainsi de suite.

La durée de 9 ans doit être calculée, non d'après le jour même de l'élection, mais d'après le nombre de sessions ordinaires auxquelles ont pris part les sénateurs renouvelables. Ce sont là, en effet, les véritables années parlementaires.

Le principe des sénateurs inamovibles a été vivement attaqué ces derniers temps. Il est certain que, dans notre pays, la généralisation du système viager, malgré ses avantages, serait fâcheuse. Alors même que les sénateurs seraient élus par

[1] Voir Ch. Lefebvre : *l. c.*, 48, s.

[2] On a proposé de les faire élire par l'Assemblée nationale, ou réunion des deux Chambres. Toutefois, pour éviter les lenteurs d'un congrès à convoquer, on avait imaginé de faire voter séparément chaque Chambre et de confondre les bulletins pour faire un seul dépouillement. — Voir le discours de M. Gambetta à Tours (3 août 1881) et l'exposé des motifs de son projet de révision (janvier 1882).

[3] Loi 24 février 1875. — A la différence de la Chambre des députés, le Sénat ne peut pas être dissous. Nous reviendrons sur ce point en parlant de la dissolution.

le pays, l'élection paraîtrait perdre de sa vertu représentative, à mesure qu'elle deviendrait plus ancienne.

Dans la mesure où le principe viager a été admis, il est bon de le maintenir, afin que l'esprit de tradition se forme dans la Chambre haute, afin aussi que le pays possède un groupe d'hommes qui aient un avenir politique assuré, qui puissent disposer leur vie en conséquence et se consacrer à la nation, sans avoir à redouter les surprises électorales et la retraite forcée, au moment de la maturité politique. Le système viager a existé en France, pour toute la Chambre haute, sous la Constitution de l'an VIII, sous les deux Empires et sous le Gouvernement de Juillet.

Ce système existe en Italie, où l'on nous a emprunté notre loi du 29 décembre 1831. Il se combine avec la nomination royale, tandis qu'au Brésil il se combine avec la nomination sur candidatures électives.

La question des pairies à vie a souvent été discutée en Angleterre, où lord Palmerston soutenait que la reine pouvait conférer ce titre. Jusqu'ici la question a été résolue dans le sens de l'hérédité obligatoire[1]. Les pairs irlandais sont élus à vie et les pairs écossais pour la durée d'un parlement.

Le système viager existe en partie en Autriche, en Prusse, en Portugal, en Espagne, en Danemark, et dans la plupart des monarchies. Il est alors une garantie d'indépendance de la Chambre haute à l'égard de la couronne.

Le système d'une Chambre haute élective et temporaire en totalité existe aux États-Unis, en Belgique, en Suède, en Norwège, au Mexique, en Bolivie.

Enfin le système d'une Chambre haute élective et temporaire seulement en partie existe en Espagne et en Danemark.

Ce dernier système, qui, sauf des variantes assez nombreuses, est le nôtre, doit être maintenu. Il a l'avantage de tenir la majeure partie du Sénat en contact assez fréquent avec les électeurs. Les évolutions de l'opinion publique, lorsqu'elles

[1] Voir notre *Séparation des pouvoirs*, 200.

sont durables et profondes et qu'elles répondent à un changement dans les idées et dans les intérêts, peuvent ainsi se manifester dans le Sénat. Ainsi la Chambre haute échappe au danger de l'immobilité, qui devient facilement une cause de décadence pour tous les principes et pour toutes les institutions basées sur l'esprit traditionnel et conservateur.

IV.

La Chambre des députés.

« La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale[1] ». Telle est la seule disposition qui, dans les lois constitutionnelles de 1875, traite de l'organisation de la Chambre basse.

Quand il y a deux systèmes de suffrage, c'est toujours le plus étendu qui est appliqué à la Chambre des députés. Il n'y a presque pas de pays qui admette, comme pour les sénateurs, diverses catégories de députés. Tous sont élus d'une manière identique[2].

Les députés sont élus au suffrage universel, par scrutin d'arrondissement et renouvelables en totalité tous les quatre ans[3].

Nombre des députés. — Le chiffre des députés est nécessairement arbitraire, puisque, en général, la loi le fait dépendre de la population.

La Constituante eut 1145 membres (584 du tiers, 291 du clergé, 270 de la noblesse), — la Législative, 745, — la Con-

[1] Loi 25 février 1875, art. 1. — Loi électorale du 30 nov. 1875. — Dans le chapitre consacré aux élections nous avons déjà examiné les divers systèmes de suffrage politique, la théorie du mandat et la représentation des minorités. *Suprà*, ch. VII.

[2] Dans le canton de Zug, en Suisse, les députés des communes ont été réduits, par la loi du 30 octobre 1881, de 85 à 58 et le peuple entier a eu le droit d'en élire 15 en sus des 58. Ces 15 sont rémunérés par la caisse cantonale. V. E. Lehr : *Bulletin soc. de législ. comp.*, 1882, 633.

[3] Loi 30 nov. 1875, art. 14 et 15.

vention, 778, — le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens, 750, — la Chambre du premier Empire, 300, — celle de la Restauration oscilla de 402 à 258 et, depuis 1820, à 430, — du Gouvernement de Juillet, 459, — la Constituante de 1848, 900, — la Législative, 750, — la Chambre du second Empire, varia de 261 à 292, — l'Assemblée nationale de 1871, 768, chiffre réduit à 738 par le traité de paix avec l'Allemagne.

La Constitution de 1875 a admis le principe d'un député par arrondissement administratif, et, pour chaque arrondissement, un député en sus pour chaque fraction de cent mille habitants. Le chiffre des députés dépend donc à la fois du chiffre des arrondissements et de la population indiquée par les recensements périodiques[1]. La loi de 1875 avait admis 533 députés; celle du 8 avril 1879 en a ajouté 2; celle du 28 juillet 1881 a porté ce chiffre à 555[2].

Il est dangereux d'avoir des assemblées trop nombreuses : elles ont facilement le défaut des foules, impressionnables, mobiles, divisées, écoutant beaucoup plus l'imagination que la raison.

« Il est évident, écrivait Hamilton, que plus le nombre des représentants est considérable, et plus est grande la proportion des membres qui ont peu d'instruction ou d'expérience. C'est précisément sur ces côtés faibles que l'éloquence et l'adresse de quelques hommes agissent avec toute leur force[3] ».

La Constituante et la Convention sont en France deux exemples frappants des dangers considérables que fait courir à un pays une assemblée nombreuse. Elle est la dupe de tous les orateurs habiles, les chefs de parti l'oppriment, sans jamais la posséder sûrement, et la domination va toujours aux plus vio-

[1] Il vaut mieux tenir compte de la population que des électeurs inscrits sur les listes électorales, comme on le faisait sous le second Empire. La proportionnalité de la représentation est ainsi bien plus exacte et ne prête à aucun arbitraire.

[2] La loi de 1879 a accordé un député à la Guyane et un au Sénégal.

La loi de 1881 en a accordé un de plus aux trois départements de l'Algérie et à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion. Elle en a donné un à la Cochinchine. Enfin six départements ont eu un nouveau député et Paris en a eu sept.

[3] Hamilton : *Le fédéraliste*, n° 58.

lents, de Mirabeau à Barnave, de Barnave à Danton, de Danton à Robespierre. Le gouvernement n'est jamais sûr de sa majorité, et la majorité n'est jamais sûre d'elle-même. Elle ne sait pas quelles seront les limites de sa faiblesse et de sa peur.

Notre Chambre des députés est peut-être un peu trop nombreuse. Pour le sérieux des discussions et la pleine intelligence du vote, une Chambre devrait osciller de 300 à 450 membres.

Les États-Unis, qui ont une population un peu plus nombreuse et qui sont incomparablement plus étendus que la France, ont 325 représentants et 76 sénateurs.

La Belgique, qui a tant d'affinités avec nous, a 132 députés et 66 sénateurs.

L'Angleterre avait, en 1713, 208 lords; en 1863, 465; en 1880, 501; tandis que cette même année 1880, la Chambre des communes comptait 658 membres, dont 493 pour l'Angleterre, 105 pour l'Écosse, 60 pour l'Irlande.

L'Italie a 508 députés, l'Espagne, 431. Le Brésil a 58 sénateurs et à peu près 140 députés.

Avec nos 555 députés, nous avons presque, entre les pays parlementaires, la Chambre la plus nombreuse. Si elle perdait en quantité, elle gagnerait certainement en qualité et donnerait aux ministères des majorités moins variables, parce qu'elles seraient moins passionnées.

« Il semble, écrivait Montesquieu, que les têtes des plus grands hommes s'étrécissent lorsqu'elles sont assemblées, et que là où il y a plus de sages, il y ait moins de sagesse[1] ».

Cette malicieuse observation a été bien souvent justifiée par l'expérience. Il y a plus de sages, sans doute, — et encore est-il permis parfois d'en douter, — mais ces sages ont moins d'influence et leur impuissance les condamne au silence.

Renouvellement. — Le renouvellement intégral tous les quatre ans, établi par la Constitution de 1875, n'est peut-être pas heureusement choisi. Des députés élus pour six ans, et

[1] Montesquieu : *Lettres persanes*, CXI.

renouvelables par moitié tous les trois ans, formeraient une Chambre meilleure, qui aurait le temps de se calmer et d'avoir de l'expérience.

Le député représente sans doute ses électeurs, mais il vaut mieux qu'eux, ou il doit mieux valoir. Le système électoral est mauvais s'il ne dégage pas du pays l'aristocratie morale et intellectuelle qui s'y trouve toujours. Il résulte de la supériorité nécessaire de l'élu sur l'électeur, que le député ne doit pas dépendre trop étroitement de ceux qui l'ont choisi. Cette sorte de servitude, qui s'affirme par le mandat impératif, par des démissions en blanc, par des réélections fréquentes, nuit beaucoup plus qu'on ne se l'imagine à la sereine impartialité du législateur. Le député oublie le pays pour sa circonscription et les affaires publiques pour les affaires de ses électeurs.

Donc une durée plus grande du mandat législatif serait un bien, parce que, rendant les réélections moins fréquentes pour chaque député, elles lui donneraient plus d'indépendance à l'égard de ses électeurs : l'on aurait un peu moins de chemins de fer électoraux.

Le renouvellement intégral a de nombreux inconvénients, surtout dans une république, bien qu'on ait soutenu justement le contraire[1].

Le renouvellement intégral est trop favorable aux brusques changements de politique; suivant le mot de Royer-Collard, c'est la périodicité de la tempête.

Sous la république, le Parlement a une prépondérance incontestée et souvent abusive. Il importe, pour éviter les excès de l'omnipotence parlementaire, que les députés n'arrivent pas avec la force considérable, irrésistible, qui résulte d'une élection générale.

L'agitation politique et les tendances révolutionnaires sont toujours plus grandes sous la république que sous la monarchie. Le renouvellement partiel introduit le calme et la lenteur

[1] Royer-Collard : *Discours et écrits*, juin 1874, t. II, 222. — De Castellane : *Organis. du suffrage universel*, 197, s.

dans la réalisation des vœux populaires et rend possibles les réformes raisonnables, en usant, par la libre discussion, les folles utopies et les résurrections plus ou moins terroristes.

Les députés nouvellement élus ont une tendance invincible à faire autrement que leurs prédécesseurs. Ils croiraient mériter le reproche d'infériorité, s'ils n'avaient le facile et dangereux mérite de l'innovation.

Le renouvellement partiel aide au maintien de la tradition, favorise l'apprentissage des nouveaux députés et leur évite ces erreurs d'improvisation, souvent regrettées, toujours lourdement traînées après soi, et que l'on n'ose pas abdiquer complétement.

La part est également faite, si le renouvellement est par moitié, aux anciens, qui représentent le calme, l'expérience, la tradition et parfois la routine, — et aux nouveaux qui personnifient les audacieuses ignorances de l'esprit d'innovation et aussi le généreux désintéressement de l'esprit de progrès. Ces deux tendances se modèrent et se complètent, au grand profit du pays.

Cela est surtout nécessaire en France, où nous aimons trop les coups de théâtre, les changements à vue subits et complets, les sauts dans les ténèbres, les élans vers l'inconnu. Nous sommes trop impatients. Vieillards, nous voudrions que l'arbre planté par nous ombrageât, fier, verdoyant et fleuri, notre maison, tandis que peut-être son ombre sera à peine assez étendue pour ombrager la tombe de nos fils.

Mais, dit-on, le renouvellement partiel est « une atteinte continuelle à la volonté nationale qui, contraire aux députés anciens, ne pourra pas se manifester[1] ».

Il est peu probable que les anciens se mettent en contradiction complète avec les vœux raisonnables de la nation. Si, par impossible, il en était ainsi, les anciens sacrifieraient leur réélection dont ils commencent à s'approcher, dont par suite ils vont bientôt être préoccupés. Or, un député sacrifiera beau-

[1] De Castellane : *l. c.*, 195.

coup d'intérêts, même le bien public, avant de sacrifier une réélection prochaine.

Puis, si véritablement les nouvelles élections manifestaient un vœu impérieux, une résolution décidée et définitive dans le pays, si, par leur résistance imprudente, les anciens députés jetaient la nation dans une crise dangereuse, le Chef de l'État pourrait toujours prononcer la dissolution, renvoyer les députés anciens et nouveaux devant la nation qui jugerait souverainement. La seule menace d'une dissolution sera toujours suffisante pour faire céder la fraction de la Chambre qui ne serait pas bien sûre d'avoir le pays derrière elle.

Ce remède si utile de la dissolution permettra aussi d'avoir, dans certaines circonstances exceptionnelles, des élections générales, une sorte de plébiscite sur une ou plusieurs questions vivement discutées dans le Parlement. Mais cette sorte d'appel au pays doit être rare, car il a pour effet de créer une Chambre de combat, plutôt que des législateurs et de remettre en question tout le système gouvernemental.

Il importerait que le renouvellement partiel ne fût ni trop fréquent ni trop fractionné.

De 1796 à 1799, il se faisait par tiers tous les ans, de 1799 à 1824, par cinquième tous les ans. C'était là, suivant le mot de Benjamin Constant, la fièvre continue. De plus, les vœux populaires n'ont pas assez d'ensemble pour acquérir une sérieuse valeur, et les nouveaux députés constituent une trop faible minorité pour traduire les résultats raisonnables des élections.

Le renouvellement partiel, trop fréquent, agite et impatiente le pays, et il fait une trop large place à l'esprit de routine personnifié par les plus anciens. Il favorise les entreprises du pouvoir exécutif, surtout si les pouvoirs du tiers ou du cinquième sortant sont indéfiniment prorogés, à raison des services qu'il a rendus au Chef de l'État, ainsi que cela est arrivé plusieurs fois sous le premier Empire[1].

[1] Sén.-con. 30 décembre 1809, 9 janv. et 14 nov. 1813.

C'est pour éviter ces inconvénients, pour que la tradition et l'expérience ne deviennent pas la routine et la complaisance, pour que l'esprit de progrès ne favorise pas les entreprises révolutionnaires, que nous proposons le renouvellement par moitié tous les trois ans. Le député, ayant six ans devant lui, aura le temps de devenir et de rester un bon législateur. Il ne pourra pas s'immobiliser dans ses fonctions, en oubliant ses électeurs. Les élections chaque trois ans auront l'avantage d'appeler souvent le pays à se prononcer sur les questions actuelles et à exercer une légitime influence sur le Parlement et le pouvoir exécutif.

Il n'y aurait aucun inconvénient, il y aurait peut-être avantage à rapprocher les élections des députés des élections sénatoriales qui se font aussi tous les trois ans. A un ou deux mois de distance, le pays, par le suffrage universel directement et indirectement consulté, se prononcerait sur les mêmes questions, enverrait dans les deux Chambres des législateurs qui traduiraient ses impressions et ses vœux. Cet ensemble serait assez utile pour la gestion des affaires publiques.

Toutefois, il faudrait peut-être éviter la faute commise par la Constitution de 1875, qui a prescrit, pour les élections sénatoriales, la division des départements par séries. La faute a été aggravée par le Sénat qui a divisé les départements d'après l'ordre alphabétique, de telle sorte que des régions assez étendues sont complétement laissées de côté par une élection et englobées par une autre. Il aurait mieux valu répartir, dans la mesure du possible, les élections sur tout le territoire, afin d'avoir des élections, non pas régionales, mais nationales.

Pour la Chambre des députés, la moitié des représentants de chaque département devrait être soumise au renouvellement partiel, afin que chaque fraction du territoire eût sa voix dans toute élection.

Les précédents en France sont plutôt en faveur du renouvellement total, qui satisfait davantage les métaphysiciens de la politique.

La Constituante, élue sans aucune limite, siégea deux ans

et cinq mois et se sépara en se déclarant non rééligible. De même pour la Législative, qui, élue pour deux ans, siégea moins d'un an. La Convention siégea trois ans et vingt-cinq jours. Aucune limite n'avait été imposée à sa durée.

En 1824, le renouvellement tous les ans par cinquième fut remplacé par un renouvellement total tous les sept ans.

Ce changement fut surtout une manœuvre politique. Sous l'influence de causes diverses, une dissolution habilement prononcée par le gouvernement, avait amené des élections générales très-favorables à ce dernier. Villèle, heureux d'avoir une majorité compacte, lui proposa de rester sept ans, ce qui bien entendu fut accepté. Villèle put rester quatre ans au pouvoir : c'est beaucoup en France. Toutefois cela ne saurait être invoqué à l'appui du renouvellement intégral.

La Constitution de 1830 adopta le chiffre de cinq ans et le renouvellement total.

La Constituante de 1848, élue sans limite, siégea un an et fit place à la Législative élue pour trois ans.

Sous le second Empire, le Corps législatif était élu pour six ans et renouvelé intégralement.

L'Assemblée de 1871 a siégé cinq ans.

En Angleterre, la septennalité existe depuis plus d'un siècle et le renouvellement est intégral. En fait, il est peu de Chambres des communes qui ne soient dissoutes avant l'expiration de leurs pouvoirs.

Aux États-Unis, la Chambre est renouvelée par entier et le Sénat par tiers tous les deux ans. Pour les divers États, le Sénat est élu pour deux, trois ou quatre ans, et renouvelé par moitié, tiers ou quart chaque année, ou par moitié tous les ans. La Chambre est élue pour un ou deux ans et renouvelée en entier.

La tendance de la plupart des pays démocratiques est de multiplier abusivement les élections politiques. Leur idéal paraît être la dépendance absolue de l'élu à l'égard de l'électeur, comme si le gouvernement direct de l'antiquité était possible dans nos grands États.

Au Mexique, le Sénat se renouvelle par moitié, et la Chambre en entier tous les deux ans.

La Bolivie a adopté la pratique des États-Unis.

En Belgique, la Chambre et le Sénat se renouvellent par moitié, la première tous les deux ans, le second tous les quatre ans.

Le Danemark a une Chambre haute qui, sauf les douze membres nommés à vie par le roi, se renouvelle par moitié tous les quatre ans.

En Espagne, la partie élective du Sénat est renouvelée par moitié, et la Chambre intégralement, tous les cinq ans.

Dans les Pays-Bas, la Chambre haute est renouvelée par tiers tous les trois ans; la Chambre basse par moitié tous les deux ans.

En Prusse, la Chambre est élue pour trois ans, — en Autriche pour six ans, — en Italie pour cinq ans, — au Brésil et en Portugal pour quatre ans. Dans ce dernier pays, il est question d'adopter le chiffre de trois ans, qui existe en Norwège et en Suède. Pour la Suède, la Chambre haute est élue pour neuf ans. Quelle que soit l'époque de l'élection, tout membre a le droit de siéger neuf ans. Il s'ensuit que le renouvellement est, par la force des choses, partiel. Il porte uniquement sur les membres qui, à l'ouverture de la session, ont siégé neuf ans. Cette règle est particulière à la Suède.

Comment doit-on calculer les quatre ans de durée impartis, en France, à chaque Chambre des députés.

La Constitution ne dit rien sur cette question. Est-ce d'après la date de l'élection, comme on l'a soutenu pour le premier renouvellement du Sénat? — Est-ce par le nombre des budgets votés, comme on l'a prétendu lors des élections de 1881? — Est-ce enfin par le nombre de sessions ordinaires tenues par la Chambre?

Il paraît conforme à l'esprit de la Constitution d'admettre cette dernière doctrine.

La loi du 16 juillet 1875 dit que le Parlement doit être réuni en session au moins cinq mois chaque année. Voilà l'année

parlementaire. On peut supposer qu'il n'y ait pas de session extraordinaire : alors l'année aura été épuisée par les cinq mois de session ordinaire. Le budget peut avoir été voté *in extremis,* comme cela s'est produit à la fin de décembre 1877 pour le budget de 1878, dont le 16 mai avait retardé le vote. Si ce vote comptait pour une année, la Chambre ne siégerait en réalité que trois ans et quelques mois, elle ne remplirait pas les quatre années parlementaires que lui assure la Constitution, elle n'aurait pas ses quatre sessions ordinaires de cinq mois.

Cette solution a été adoptée en pratique, puisque la Chambre élue en octobre 1877 n'a été renouvelée qu'en août 1881.

La Constitution ne fixe aucune date pour la convocation des électeurs appelés à nommer les députés[1]. L'esprit de la Constitution est en faveur d'un Parlement toujours subsistant, et qui puisse toujours être réuni. Le cas de dissolution est la seule hypothèse de Parlement incomplet prévue par nos lois constitutionnelles. Sauf cette exception, il ne doit pas y avoir d'interrègne législatif.

Donc, le décret convocant les électeurs doit être rendu assez à temps pour que la Chambre nouvelle existe avant l'expiration des pouvoirs de l'ancienne et puisse remplacer celle-ci, au cas où des événements graves, comme une déclaration de guerre, exigeraient une convocation extraordinaire et rapide du Parlement.

V.

Fonctions du Parlement.

Quand les deux Chambres n'émanent pas réellement du pays, quand elles ne sont pas également représentatives, il est facile

[1] La loi du 30 nov. 1875, art. 16, a prévu simplement le cas de vacance d'un siége déterminé. *Suprà*, ch. VII, 165, s., Bavelier (*Dict. de droit électoral,* v° Convocation des électeurs) croit que le délai de trois mois établi par cette loi devrait s'appliquer au cas de renouvellement intégral.

de comprendre que la Chambre haute ait des droits moindres que la Chambre populaire. Le régime parlementaire, qui donne le dernier mot au pays, serait faussé dans sa pratique si la Chambre des députés pouvait être liée par la coalition du Chef de l'État et de la Chambre haute nommée par lui.

Bien que la Constitution, même sainement interprétée, reconnaisse le droit représentatif de la Reine et des lords, l'Angleterre, depuis longtemps déjà, s'est vue représentée surtout par la Chambre des communes. L'opinion publique, la presse ont favorisé cette dernière et lui ont permis d'augmenter graduellement sa prépondérance, dans la gestion des affaires publiques.

Cette inégalité de fait, de coutume parlementaire, sinon de droit constitutionnel strict et formel, se trouve, et doit se trouver, dans tous les pays où la Chambre haute, n'étant pas élective, n'est pas directement et ostensiblement représentative. Et toutefois, elle peut l'être en réalité, si les choix ont été bien faits par le Roi et ont donné la pairie à l'aristocratie réelle de la nation.

Mais si les deux Chambres sont également électives, si le pays peut et doit se reconnaître dans chacune d'elles, si la différence entre les élections sénatoriales et les élections des députés est uniquement un procédé pratique ayant pour but d'arriver à une représentation exacte, fidèle, complète, de la nation, alors il est impossible d'admettre, en droit et en fait, la moindre inégalité entre les deux Chambres.

Représentatives et nationales au même titre, elles ont, toutes deux, droit égal à parler au nom du pays. Si la Constitution écrite admet entre elle une inégalité quelconque, c'est une erreur qui se traduit en une injustice pour les éléments sociaux particulièrement représentés dans la Chambre inférieure. Si la pratique parlementaire invente cette inégalité, la Constitution est violée et le Parlement manque au premier de son devoir moral : l'exemple du respect pour les lois supérieures, qui le lient dans son organisation et dans ses actes.

Il est possible, sans doute, de comprendre des diversités

d'attributions, une sorte de division du travail entre les deux Chambres. Il en est ainsi pour les accusations politiques contre le Président de la République et les Ministres. Décrétées par la Chambre, elles sont jugées par le Sénat[1].

Sans doute encore, on peut critiquer les deux systèmes électoraux qui servent à choisir les députés et les sénateurs et trouver que le suffrage universel direct est passionné, mobile et oppressif, que le suffrage universel à deux et trois degrés est étroit, égoïste et incarne les appétits bourgeois, plutôt que la raison calme, éclairée et désintéressée de la classe moyenne. A ces reproches, la réponse sera, suivant les cas, une réforme ou une réfutation.

Mais si les Chambres sont vraiment représentatives, tout privilège, qui crée une inégalité entre elle, constitue un danger pour le pays. Là se trouve, en effet, le germe permanent d'une crise politique sans issue, d'une oppression dans le sein du Parlement et d'une constante injustice dans le pays.

Si l'inégalité est traditionnelle, c'est un effet sans cause. Si elle est nouvelle, c'est un manque de logique, une faiblesse dans la Constitution et un péril révolutionnaire.

L'inégalité traditionnelle, nous la trouverons en parlant du vote de l'impôt, et nous verrons que des admirateurs assez étranges du passé veulent l'aggraver, semblables aux révolutionnaires de tous les temps et de tous les pays, qui n'admirent, ne respectent et n'invoquent dans l'histoire, que ce qui est favorable à leur despotisme.

L'inégalité nouvelle, nous la constaterons en étudiant la dissolution, qui ne peut, sur l'avis du Sénat, atteindre que la Chambre, tandis que le Sénat est indissoluble, c'est-à-dire irresponsable.

Quoi qu'il en soit de ces erreurs constitutionnelles, que la pratique peut atténuer ou aggraver, suivant le degré de patriotisme et de bon sens des pouvoirs publics, le principe qu'il faut poser ici, parce qu'il domine toute la matière, parce

[1] Loi 16 juillet 1875, art. 12.

qu'il est aussi utile que raisonnable, c'est le principe de l'égalité absolue des Chambres. Elles ont en droit, les mêmes prérogatives. Aucune ne peut imposer sa volonté : leur accord est nécessaire pour tous les actes qui rentrent dans la fonction législative. Elles ont réciproquement un droit de *veto* absolu, et leurs résistances se traduisent nécessairement par l'impossibilité de rien innover, par le maintien du *statu quo,* par la cessation de plein droit des actes autorisés temporairement, si l'autorisation n'est pas renouvelée.

Égalité dans les fonctions législatives, égalité dans l'influence parlementaire, en un mot, droits identiques, voilà le principe conforme au véritable esprit de la constitution représentative[1].

D'aucuns, vivant sur des idées arriérées et oubliant surtout la nature propre du Sénat, ou bien dominés par le spectacle de la pratique journalière, et par cette agitation plus grande de la Chambre des députés, qui fait croire à sa prépondérance, trouveront peut-être paradoxale cette doctrine de l'égalité absolue des deux Chambres.

[1] Un publiciste anonyme, dans lequel on a cru reconnaître un ancien député et un brillant orateur, écrivait récemment : « Les droits du Sénat sont aisés à définir : ils sont identiques aux droits de la Chambre ». *La République en* 1883. Revue des Deux-Mondes, 1er février 1883, 590. — Cette doctrine de l'égalité des Chambres est soutenue aussi par M. Ch. Lefebvre : *Études sur les lois constitutionnelles,* 136, s. — La doctrine contraire a été soutenue par M. Léonce Ribert (*Esprit de la Constitution de* 1875, p. 7, 11, 33, 66, 87, 92, 103, 140, etc. (1875). Elle fait le fond de son livre et se base uniquement sur la supériorité que la démocratie assure aux élus du suffrage universel direct. M. Ribert estime d'ailleurs que la Constitution aurait plus de netteté, si elle avait expressément décidé à quel pouvoir doit appartenir la prépondérance au cas de conflit. Cet écrivain oublie que la prépondérance *légale* signifie toujours et nécessairement la domination absolue; — que cela équivaudrait à la suppression du Sénat et du Président de la République; — que le suffrage universel est, non pas la seule expression légitime et efficace de la souveraineté, mais simplement un moyen pratique d'en donner une expression particulière, complétée par d'autres moyens plus ou moins parfaits; — que la prépondérance, constitutionnellement établie, de la Chambre des députés, nous donnerait la réalité d'une Convention, avec les apparences du régime parlementaire. La souveraineté serait, non pas exercée, mais confisquée, monopolisée, par la Chambre. Elle est bien plus efficacement protégée et respectée par le droit de dissolution, qui serait parfait, pour dénouer les conflits, s'il pouvait s'appliquer à l'une ou à l'autre des Chambres.

Pourtant, elle seule est constitutionnelle, elle seule est favorable à l'harmonie des trois organes du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif : le Sénat, la Chambre, le Chef de l'État. Cette harmonie, si nécessaire à la liberté des citoyens et à la prospérité du pays, ne peut s'obtenir qu'entre égaux, qui, s'inspirant de leur patriotisme, discuteront souvent, mais transigeront toujours, afin de ne jamais se combattre. Et si, également convaincus et sincères, ils luttent sans vouloir céder, ils savent que leur commun maître, leur seul dominateur, c'est le pays. Appelé à se prononcer entre les trois pouvoirs par les élections générales, il choisira des députés, qui traduiront le verdict national sur les questions discutées et non transigées dans le Parlement. La lutte n'aura créé, entre les pouvoirs, ni oppresseur ni opprimé; elle se terminera pacifiquement par le jugement souverain du pays.

L'inégalité, au contraire, en permettant l'omnipotence d'un pouvoir sur les autres, annihile l'action du pays, supprime ce plébiscite si raisonnable, si éclairé, par lequel il se prononce en faisant des élections générales. La souveraineté n'est plus dans la nation : elle est monopolisée et confisquée par le pouvoir dominateur.

Donc, l'égalité absolue des deux Chambres est un principe essentiel, dans lequel la souveraineté nationale est méconnue, les pouvoirs publics désorganisés et la constitution représentative faussée, affaiblie et menacée dans son existence, entravée dans ses salutaires effets.

Chaque Chambre profitera de cette égalité, suivant son tempérament et ses tendances. Le Sénat étant chargé spécialement de modérer la Chambre, de calmer ses effervescences et d'apaiser ses passions, il est assez naturel que le Sénat ait moins d'initiative et qu'il attende les discussions, au lieu de les provoquer. Il remplira mieux sa mission, en étant, non pas moins actif, mais moins agité, moins inquiet, en faisant peu de la politique au jour le jour, mais en s'occupant plutôt des grandes réformes administratives et civiles, qui auront pour effet d'agrandir et de consolider les libertés publiques.

Toutefois, il y a là une question de mœurs politiques, de délicate appréciation des circonstances, non une question constitutionnelle. Le législateur ne peut, ni tout prévoir, ni tout régler : il y a toujours un moment où il est obligé de s'en remettre à la sagesse des hommes, et de leur laisser, par suite, la responsabilité de leurs erreurs.

Les deux Chambres étant égales, pour l'exercice de leurs fonctions législatives, et pour le contrôle parlementaire à exercer sur le gouvernement, nous n'avons pas à traiter séparément du Sénat et de la Chambre des députés pour connaître leurs fonctions. Nous emploierons le mot Parlement qui comprend les deux Chambres.

Nous ne voulons étudier ici que deux catégories d'attributions : le vote des lois de finances, — le vote des lois ordinaires. L'étude des questions parlementaires proprement dites, et distinctes des questions législatives, trouvera sa place dans les chapitres où nous étudierons les rapports des deux pouvoirs législatif et exécutif. Alors, nous aurons à parler de l'initiative et de la confection des lois, de la sanction, des questions internationales, de la responsabilité ministérielle, des accusations politiques et de la dissolution. Nous aurons ainsi parcouru l'ensemble des fonctions si étendues, si complexes, si délicates et si importantes du Parlement.

1. *Vote des lois de finances.*

Vote de l'impôt. — Le vote des impôts et des emprunts, le règlement du budget des recettes et des dépenses est le droit primordial du Parlement. C'est le premier qu'il obtient, et celui-là ouvre la voie à tous les autres. Librement exercé, le vote des lois de finances devient l'instrument de la liberté politique du pays et la garantie de la liberté civile des citoyens.

Dans la plupart des pays constitutionnels, le régime parlementaire a été une conquête, plus ou moins lente, sur le pouvoir royal. Les peuples ont obtenu le vote de l'impôt comme la première et longtemps la seule victoire. Souvent

illusoire, grâce surtout à l'absence de convocation périodique des États-généraux, le droit de voter l'impôt a été plus souvent proclamé que pratiquement reconnu. Les rois redoutaient beaucoup les États-généraux qui, à diverses reprises, s'étaient montrés envahissants et révolutionnaires, comme tout ce qui est jeune et inexpérimenté. Ils les ont convoqués très-rarement et quand ils y étaient forcés par de pressants besoins d'argent, ou par de grands revers nationaux. Les seuls votes admis, sanctionnés et ponctuellement exécutés, étaient toujours les votes de contributions.

Annualité de l'impôt. — La périodicité était nécessaire pour que le vote de l'impôt devînt une garantie de liberté. Or, la périodicité n'existait pas et, depuis 1614 jusqu'à 1789, il n'y a pas eu d'États-généraux. L'ordre du roi, rappelant et aggravant ou modifiant les anciens votes financiers, a été le seul titre du collecteur d'impôts[1].

D'ailleurs, depuis longtemps, certains impôts avaient été établis d'une manière permanente et le vote n'était plus nécessaire.

« Le roy Charles septiesme, écrivait il y a près de quatre siècles un profond politique, fut le premier qui gaigna ce point d'imposer tailles à son plaisir, sans le consentement des Estatz de son royaulme... A ce qui est advenu depuis et adviendra, il chargea fort son âme et celle de ses successeurs, et mit une cruelle playe sur son royaulme, qui longuement saignera[2]. »

Toujours réclamé et toujours méconnu, ce droit, imprescriptible pour une nation, de voter l'impôt, était unanimement proclamé dans tous les cahiers de 1789. Depuis la Révolution, il a été définitivement acquis[3]. Les Chambres, à certaines époques, ont eu presque ce seul droit qui était même réduit à sa plus simple expression. Toujours, néanmoins, les repré-

[1] Voir P. Leroy-Beaulieu : *Traité de la science des finances*, 3e éd., 2e p. liv. I, ch. I, t. II, 4, s.

[2] Ph. de Commynes : *Mémoires*, liv. VI, ch. VI, t. II, 224-225. Cpr. liv. V, ch. XIX, p. 141.

[3] Saint Girons : *Séparation des pouvoirs*, Introd. histor., 36, s. et *passim*.

sentants du pays ont été appelés à voter l'impôt. Il n'y a eu exception que sous le premier Empire [1].

L'impôt étant un sacrifice consenti par les citoyens pour permettre au gouvernement de maintenir et d'améliorer la société à la tête de laquelle il se trouve placé, il en résulterait logiquement que l'impôt devrait être voté par le contribuable. Cela serait à peine possible dans une commune [2]; cela devient absolument irréalisable dans un grand pays. Il faut recourir à un procédé qui permette aux contribuables de croire que l'impôt a été voté comme ils l'auraient eux-mêmes accordé, s'ils avaient pu être tous consultés. Ceux qui attribuent au Chef de l'État le droit de faire payer une somme déterminée par les citoyens doivent posséder la confiance de ceux-ci et pouvoir se dire leurs véritables représentants.

S'il n'en était pas ainsi, l'impôt serait légitimement, sinon efficacement, refusé par le contribuable, et le percepteur deviendrait un concussionnaire [3]. Il est vrai que ce refus sera presque toujours impuissant : l'autocrate, assez audacieux pour se passer du vote de l'impôt, sera presque toujours assez fort pour l'exiger du contribuable.

Le Parlement étant, par excellence, le corps représentatif du pays, est seul compétent pour voter le budget. C'est lui qui, sur la demande du Chef de l'État, doit d'abord autoriser les dépenses nécessaires et utiles pour le bien de la nation,

[1] En 1812, l'Empereur oublia de convoquer la Chambre, ce qui ne l'empêcha pas de percevoir les impôts. En 1813, le comte Molé se contentait de dire : « L'administration peut s'égarer, se corrompre. Les besoins de l'Etat varient ainsi que ses ressources. Il est donc nécessaire que les députés de toutes les parties de l'Empire viennent, au moins *tous les trois ans*, recevoir le compte des revenus publics. » Il y a eu aussi une exception théorique sous le second Empire. L'article 33 de la Constitution de 1852, — abrogé par la Constitution de 1870, — permettait au Sénat de voter le budget, au cas de dissolution du Corps législatif. L'impôt aurait pu être indirectement voté par le Chef de l'État. Cet article 33 n'eut pas besoin d'être appliqué, grâce à la docilité du Corps législatif, précédée de la docilité du suffrage universel.

[2] L'adjonction des plus imposés aux membres du conseil municipal, pour le vote des contributions extraordinaires, était une application de ce principe qui, peut-être à tort, a disparu en vertu de la loi du 5 avril 1882.

[3] Voir article 173 Code pénal, et loi 15 mai 1818, article 94.

ouvrir les crédits indispensables pour les payer et maintenir ou créer les impôts, qui devront alimenter le Trésor public.

Lorsque l'autorisation de la dépense peut, en vertu de la loi, être donnée par le Chef de l'État ou ses délégués, la dépense ne doit être engagée qu'à concurrence du crédit préalablement fixé par le Parlement, qui seul peut ouvrir les caisses publiques [1].

Le principe du vote du budget serait, en effet, une garantie illusoire, si la dépense était autorisée une fois pour toutes et si le Chef de l'État pouvait organiser les voies et moyens pour ouvrir les crédits nécessaires. Il n'est pas de despote qui n'admît le principe du vote de l'impôt ainsi organisé. Il équivaudrait à une abdication complète du pays. « Quand on tient un pareil droit pour toujours, il est assez indifférent qu'on le tienne de soi ou d'un autre [2] ». Il suffit de se rappeler la taille permanente consentie à Charles VII.

Le principe de l'annualité de l'impôt est donc indispensable pour échapper au despotisme du Chef de l'État.

Souvent les impôts indirects sont établis pour plusieurs années, pour une période indéfinie. Les impôts directs seuls sont expressément, nominalement votés pour une seule année. Toutefois, la loi du budget renferme toujours une sorte de vote anonyme ou collectif des divers impôts, admis par des lois spéciales, lesquels continuent à être perçus comme par le passé. Il n'y a, dans cette pratique usuelle, aucun danger pour le pays.

[1] Exemples : marché pour manufactures d'armes (loi 23 août 1876, art. 7). — Fortification permanente (loi 10 juillet 1851, art. 1). — Tarif de solde (Ch. des députés, 1er août 1876. *Rapport* Le Faure, 20 avril 1880). — Pension exceptionnelle en dehors des cas où elle est un droit acquis (lois des 29 janvier 1831, 5 mai 1849, 16 sept. 1871, art. 25, 17 mars 1875, art. 3). Donc le Parlement a toujours le droit de reviser les pensions illégalement attribuées, et de les supprimer, sans faire rembourser les arrérages perçus (*Rapport* Bertauld, 25 mars 1875).

Il est à peine besoin de faire observer que, si la Constitution accorde au Chef de l'État le droit de faire des traités internationaux, il ne faut pas que le traité contienne un tarif douanier, à moins que le Parlement ne ratifie le traité sur ce point.

Il en était autrement en vertu du Sén.-cons. du 25 décembre 1852, mais c'était une violation du principe que l'impôt doit être voté par les représentants du pays.

[2] Montesquieu : *Esprit des lois*, II, 6.

Le principe de l'annualité du budget est parfois très-gênant pour le Chef de l'État, qui est sans cesse arrêté par la question d'argent, en laquelle se résolvent, en fin de compte, la plupart des questions politiques. L'argent est nécessaire pour la gestion pratique de la plupart des affaires publiques, qu'il s'agisse de sécurité ou de progrès.

Nous indiquerons plus loin ce qu'il y aurait à faire pour remédier aux inconvénients qui naissent de l'étendue excessive du budget et de la lenteur exagérée de sa discussion au Parlement. Toutefois, il ne faut pas chercher à faire disparaître tous les obstacles qui limitent l'action du pouvoir législatif : ces limites constituent des garanties pour la liberté, elles sont des précautions prises contre le despotisme.

Le principe de l'annualité de l'impôt est l'une de ces précieuses garanties. Le prince de Bismarck, qui préfère la monarchie absolue, s'est efforcé, avec sa ténacité habituelle, d'établir le principe de la biennalité et, par suite, de créer un Parlement n'ayant une session ordinaire que tous les deux ans. Le Reichstag a constamment refusé de voter sa propre déchéance. Le prince-chancelier a présenté en même temps les budgets de 1883-84 et de 1884-85, le Reichstag a refusé de renvoyer à la commission l'étude du second[1].

Spécialité des crédits. — Les deux principes du vote de l'impôt et de l'annualité seraient inefficaces, s'ils n'étaient pas complétés par la spécialité des crédits. Ce principe si utile s'applique, en Angleterre, depuis le règne de Charles Iᵉʳ, et c'est grâce à lui que, suivant le mot d'Hallam, « nulle administration ne peut subsister sans le concours de la Chambre des communes[2] ».

La spécialité des crédits permet au Parlement de surveiller le pouvoir exécutif, de contrôler tous ses actes, de les diriger, d'avoir, en un mot, au nom du pays, la haute main sur tout le gouvernement.

[1] *Bulletin de la Soc. de lég. comp.*, 1883, 567. — Cpr. 1882, 133.
[2] Hallam : *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, t. IV, 279.

Le Parlement a besoin d'être prudent et de ne pas devenir inquiet et turbulent, de manière à empêcher le Chef de l'État de remplir ses fonctions. Il ne faut pas que le contrôle aboutisse à une confusion des pouvoirs, à un empiétement du législatif sur l'exécutif.

Sous l'Empire, le budget était voté en bloc. Après 1814 il fut voté par ministère, après 1827 par sections de ministère. S'il y avait un amendement, il n'affectait que la section. Avant 1827, le principe adopté, suivant lequel la Chambre ouvrait les crédits, mais ne votait pas les dépenses, avait donné naissance à des réductions anonymes portant sur tout le crédit du ministère. En 1831, fut établi le vote par chapitres. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 rétablit le vote par ministère. L'Empereur faisait, par décret, la répartition du crédit total entre les divers chapitres de chaque ministère et pouvait toujours la modifier, faire des virements. Suivant le mot de Troplong, le pays prenait avec l'Empereur un « abonnement » pour la gestion de tous les services publics.

Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 rétablit le vote par sections de ministère et le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 le vote par chapitres distincts, portant chacun sur une catégorie de dépenses bien déterminées et ayant une certaine unité de destination.

C'est le vote par chapitre qui est le meilleur. Il n'est pas aveugle comme le vote en bloc. Il n'est pas minutieux, interminable, comme le serait le vote par articles. Ce dernier favoriserait d'ailleurs les empiétements parlementaires et permettraient un peu trop aux Chambres de s'occuper de tous les détails de l'administration, de la justice, etc.

Avec le vote par chapitres, le contrôle des Chambres est suffisant et les ministres ne sont pas de simples esclaves du Parlement[1].

[1] Loi 16 septembre 1871, art. 30. — Cpr. loi 25 mars 1817, art. 151, 152. — Ord. 1er septembre 1827, — loi 29 janvier 1831.

Virements. — Sainement entendue, la spécialité des crédits entraîne la prohibition des virements, qui la détruisent, en compensant les déficits d'un chapitre par les excédants de l'autre [1]. Le ministre a donc simplement la liberté de faire une répartition entre les articles des chapitres de son crédit total. Encore doit-il observer les lois sur l'organisation des services publics, le nombre et le traitement des fonctionnaires, les titres requis pour recevoir une somme de l'État, par exemple, une pension.

Crédits supplémentaires ou extraordinaires. — S'il y a des déficits, il y est pourvu par des crédits supplémentaires ou extraordinaires, qui, en principe, doivent être votés par une loi. Les excédants sont annulés et reportés sur l'exercice suivant.

Les crédits supplémentaires ne peuvent s'appliquer qu'aux services déjà votés, c'est-à-dire à ceux dont l'importance annuelle est variable, dont les dépenses ne peuvent pas être exactement prévues d'avance, comme les frais de justice pénale, les achats de vivres, etc. Les services votés s'opposent aux services définitifs dont le crédit budgétaire ne peut pas être dépassé (personnel, matériel, etc.).

Les crédits extraordinaires s'appliquent aux dépenses urgentes et imprévues.

Les crédits supplémentaires et extraordinaires ne peuvent être ouverts, par décret rendu en Conseil d'État, après approbation du Conseil des ministres, que si les Chambres sont régulièrement prorogées après leur session ordinaire. Ces crédits doivent être soumis à la sanction du Parlement dans la première quinzaine de sa réunion.

Le décret ouvrant un crédit serait donc insuffisant au cas de dissolution de la Chambre. Jusqu'à ce que les élections générales aient créé une nouvelle Chambre des députés, le Sénat

[1] Loi 16 septembre 1871, art. 3. — Cpr. la prohibition faite *in extremis* par loi 27 juillet 1870, art. 38.

ne peut pas exercer ses fonctions législatives : il n'y a pas de Parlement. Comme le Chef de l'État a trois mois pour convoquer les électeurs, le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires ou extraordinaires par décret pourrait devenir, pendant ces trois mois, une source d'abus considérables. Sans doute, le Chef de l'État ne pourrait pas établir des impôts pour subvenir aux crédits qu'il ouvrirait, mais il pourrait employer, contre les libertés publiques, les excédants, souvent considérables, des impôts votés par le Parlement[1].

La loi annuelle de finances limite les services votés pour lesquels les crédits supplémentaires sont possibles. Les crédits extraordinaires par décret ne peuvent être affectés à la création d'un service nouveau[2].

Ces précautions contre le pouvoir exécutif sont assez sages et doivent être maintenues. Elles protégent la prérogative parlementaire contre les engagements précipités du pouvoir exécutif. Souvent les Chambres, se trouvant en présence de faits accomplis, sont obligées de voter des crédits qu'elles auraient peut-être refusés, s'il y avait eu une demande préalable. En 1862, il y eut 38 millions et, en 1863, 93 millions de crédits supplémentaires et extraordinaires, et cela malgré le sénatus-consulte du 31 décembre 1861, qui exigeait en principe, une loi pour l'ouverture de ces crédits[3].

Bons du Trésor. — Les bons du Trésor sont des emprunts à court terme (3 ou 6 mois), émis par le ministre des finances,

[1] « Le pouvoir exécutif, quand il n'a pas à côté de lui la Chambre des députés et le Sénat est un pouvoir incomplet », a dit M. Léon Say, min. des finances, dans la séance du 4 mars 1879. — La loi 16 sept. 1871, art. 31-32, avait permis l'ouverture de crédits par décret à peu près dans les conditions indiquées. L'hypothèse de dissolution ne pouvait pas être prévue par cette loi. Après les élections d'octobre 1877, survenues à la suite d'une dissolution, la commission du budget décida que cette loi ne s'appliquait pas au cas de dissolution. La Chambre ne se prononça pas, le ministère ayant donné sa démission. Voir rapport Cochery, 27 nov. 1877.

[2] Loi 14 décembre 1879 ; — aj. loi 12 août 1876.

[3] V. Bonnet : *Les finances et la liberté politique*. Revue des Deux-Mondes, 15 novembre 1864, 405. — Cpr. P. Leroy-Beaulieu : *Traité de la science des finances*, 2e p., liv. I, ch. II, t. II, 36, s.

et ayant pour but de parer aux insuffisances provisoires du rendement mensuel des impôts. Les bons du Trésor ont donc pour limite l'impôt lui-même, dont ils nivellent le produit, sans en dépasser le chiffre.

La loi de finances fixe annuellement le maximum d'émission des bons du Trésor, afin d'éviter les abus qui se sont produits en 1848 et en 1862. Il est facile, par une émission exagérée, que le Parlement sera obligé de transformer en une consolidation en rente perpétuelle, de fausser la garantie politique résultant du vote annuel du budget.

Initiative du budget. — En pratique, le Chef de l'État a seul l'initiative du budget, malgré la Constitution de 1791, qui, au nom de la métaphysique, avait annihilé le pouvoir exécutif. Les ministres indiquent chacun les dépenses qui sont nécessaires pour leur département. Le ministre des finances cherche les voies et moyens, impôts ou emprunts, pour ouvrir les crédits demandés. Les Chambres reçoivent le projet complétement élaboré, où le problème de l'équilibre du budget; — qui ressemble parfois à la quadrature du cercle, — est à peu près résolu.

Cette initiative exclusive du pouvoir exécutif en matière budgétaire est naturelle. Il appartient à celui qui fait les recettes et les dépenses, de demander les crédits et de proposer les moyens d'obtenir l'argent nécessaire. Le Chef de l'État qui gouverne et administre, qui se heurte constamment aux difficultés de la pratique connaît, bien mieux que le Parlement, les obstacles à surmonter, les facilités dont il faut profiter. Aussi le Parlement est sage, lorsqu'il s'efforce de ne pas bouleverser le projet de budget déposé par les ministres.

En Angleterre, en vertu de la fiction que toutes les dépenses se font au nom de la Reine et que le budget est voté pour le service de Sa Majesté, le cabinet seul demande les ouvertures de crédit[1]. C'est là un principe, ou mieux une coutume, fort utile.

[1] En 1863, la Chambres des communes a renoncé à la seule initiative qu'elle eût gardée : les dépenses de la milice. Tout est préparé par le bureau de la Trésorerie dont le chef est toujours le chef du Cabinet, le vrai titulaire du pouvoir exécutif.

En France, les députés font assaut de générosités, demandent, à tort et à travers, dans un intérêt humanitaire ou électoral, des crédits nouveaux ou des suppressions d'impôt, et l'équilibre du budget se trouve détruit. Le malheureux ministre des finances est obligé de rechercher péniblement des moyens plus ou moins inédits de se procurer de l'argent.

Il serait bon que le Parlement imitât la pratique anglaise et se privât volontairement de son droit d'initiative en matière financière. D'ailleurs, comme représentant du pays, son rôle naturel est d'attendre les propositions des ministres, de pousser à l'économie et de faciliter la tâche souvent difficile du gouvernement. Les crédits extraordinaires demandés par les représentants peuvent désorganiser le budget. Les emprunts seraient peut-être inutiles ou prématurés[1].

Depuis 1818, il est d'usage de ne discuter un budget qu'après le réglement des budgets antérieurs. Il importe, en effet, de liquider la situation, ne serait-ce que pour profiter de l'expérience qui en résulte[2].

Refus du budget. — Le droit de voter le budget implique le droit de le refuser en tout ou en partie. C'est par là que le Parlement maîtrise le Chef de l'État, dans l'intérêt du pays. L'argent n'est pas seulement le nerf de la guerre, il est aussi une nécessité pour la conservation et le progrès de la société. Le refus du budget décrète aussitôt la paralysie du gouvernement tout entier.

Cette dangereuse et redoutable garantie est devenue peu à peu moins utile, à mesure que le Parlement est entré dans la possession de ses droits légitimes.

Autrefois, quand les Chambres n'avaient ni droit d'initiative, ni droit d'interpellation, quand la fonction législative était éner-

[1] Léon Say, cité par J. Garnier : *Le budget et son mode de discussion dans les pays parlementaires* (enquête du Cobden-Club). *Journal des économistes*, sept. 1877, 368, s. Cette enquête a été traduite par M. Ferd. Dreyfus sous le titre : *Les budgets de l'Europe et des États-Unis* (1882). — Palgrave : *La Chambre des communes*, 45. — Lefebvre : *l. c.*, 145.

[2] Voir loi 15 mai 1818, art. 102.

vée entre leurs mains et que le contrôle parlementaire était à la fois restreint et inefficace, le refus du budget était presque la seule garantie contre le despotisme du Chef de l'État et de ses ministres. En dehors de l'adresse, la discussion du budget était, pour les représentants, le seul moyen de contrôler et de blâmer les actes gouvernementaux. A propos du budget, comme à propos de l'adresse, le Parlement passait une revue générale de la politique intérieure et extérieure du Chef de l'État. Un autre moyen, artificiel et inefficace, était de susciter des pétitions qui devenaient le thème d'une discussion publique.

Inutile de faire remarquer combien ces trois procédés de contrôle étaient défecteux. La discussion était trop oratoire, pour être sérieuse, et trop tardive, pour être efficace. De plus, la sanction du refus de l'impôt était trop forte pour être usuellement employée. Les petites maladies n'appellent pas les grands remèdes. Des illégalités isolées, locales, personnelles à quelque ministre ou à quelque subordonné, mais qui n'étaient pas l'expression d'une politique générale, n'appelaient pas un remède aussi héroïque que le refus du budget. Cette garantie était trop forte pour être vraiment efficace : elle aurait dépassé le but et dépopularisé le Parlement.

Le refus du budget est la conclusion dernière, presque désespérée, d'une crise longue, difficile, aiguë, il ne saurait devenir un procédé habituel de gouvernement. C'est une déclaration de guerre sans merci, c'est l'alternative imposée au Chef de l'État de se soumettre, ou de se démettre — si mieux il n'aime faire un coup d'État. Il faut que l'un des pouvoirs capitule ou disparaisse. En un mot, le refus du budget est la préface d'une révolution.

Quand le Parlement n'avait que cette seule arme, il était bien obligé d'en menacer le pouvoir exécutif, et parfois il se résignait, en hésitant, à s'en servir.

Actuellement le régime parlementaire est bien organisé. Le Parlement a le droit d'initiative et le plein exercice de la fonction législative. Par les questions et les interpellations, il peut exercer un contrôle incessant, rapide, efficace, sur les actes du Chef de l'État. La responsabilité ministérielle lui donne un

moyen permanent, certain, de sanctionner ses votes. Le Parlement a le droit et les moyens pratiques d'exiger partout et toujours l'obéissance.

Le refus du budget devient donc un moyen inutile, dont il serait imprudent d'abuser, à moins de vouloir fausser la Constitution et établir le despotisme parlementaire.

Il ne faut pas oublier que le refus de l'impôt, s'il n'amène pas la capitulation du pouvoir exécutif, décrète l'anarchie. Tous les services publics sont paralysés : ni gendarmes, ni tribunaux, liberté pour les voleurs et les assassins.

Le Parlement fera donc bien de ne pas abuser de cette arme à deux tranchants, qui peut lui ôter la confiance du pays, en faisant redouter une nouvelle Convention. C'est à la dernière extrémité, et en étant bien sûr de l'opinion publique, que les représentants doivent refuser le budget[1].

S'il veut garder son influence, le Parlement a besoin d'être calme et modéré, de ne pas harceler le pouvoir exécutif, de ne pas empiéter maladroitement sur ses attributions. Les représentants doivent respecter la division des pouvoirs, c'est-à-dire la Constitution, qui est la loi commune, supérieure à toutes les autorités publiques.

Budget consolidé et budget flottant. — Le refus de l'impôt deviendrait une arme moins dangereuse et constituerait une garantie plus habituelle et plus efficace, si l'économie du budget était modifiée et si nous savions emprunter aux Anglais les procédés sages et habiles qu'ils emploient depuis longtemps.

Le budget anglais ne comprend pas le *fonds consolidé,* les subsides ordinaires, permanents mis à la disposition de la Reine et que tout pays doit voter, s'il veut éviter la banque-

[1] Le 21 juin 1877, la Chambre des députés décida l'ajournement du vote des contributions directes. Même vote le 4 décembre 1877. Le budget de 1878 fut à peine voté avant le 25 décembre 1877.

En 1848, l'Assemblée nationale prussienne souleva les contribuables, en voulant refuser l'impôt. — Voir Bluntschli : *Le droit public,* liv. II, ch. VII, 79, s. Bluntschli n'admet le refus de l'impôt que pour des motifs financiers, ce qui exclut le refus total. — Cpr. P. Leroy-Beaulieu : *l. c.,* ch. III, 88, s.

route. Les impôts nécessaires pour ces dépenses et les crédits basés sur ces impôts sont maintenus jusqu'à une abrogation expresse, et comme il s'agit d'exécuter les lois organiques des divers services publics, de payer les fonctionnaires, les pensionnés, les fournisseurs, lês rentiers, l'abrogation se fait en la forme ordinaire, par une loi dont les lords peuvent prendre l'initiative. La suppression du crédit sera simplement la conséquence de l'abrogation de la loi organique.

Ces dépenses sont donc obligatoires pour le Parlement, dans toute l'étendue du mot, tant que les deux Chambres ne sont pas d'accord pour supprimer les services publics qui les entraînent. Et la Chambre des communes ne peut pas, par un amendement improvisé au budget, par une discussion incidente et intempestive, supprimer un crédit et arriver indirectement, sinon à l'abrogation, du moins à la paralysie d'une loi organique. Cela se produit trop souvent en France et jette un dangereux discrédit sur le régime parlementaire.

La véritable discussion du budget porte donc uniquement sur le budget flottant ou extraordinaire. Tous les éléments essentiels à la continuation des services publics, à l'exécution des lois, sont laissés de côté. Ce sont là des dépenses inévitables que l'on ne doit pas discuter, car on ne peut pas les refuser[1].

Ainsi réduit, le budget porte sur des dépenses encore fort importantes, bien que non permanentes. Ces dépenses, et, par suite, les recettes qui en sont la conséquence, ne constituent pas une nécessité de gouvernement. La machine politique marcherait, dans ses rouages essentiels, alors même que ces dépenses seraient refusées par le Parlement.

Et néanmoins, ce sont surtout ces dépenses que le ministre désire le plus vivement, c'est à elles qu'il songe surtout, lorsqu'il dresse son budget. Les dépenses habituelles, obligatoires,

[1] « Limiter à un an la durée des impôts sur lesquels sera assurée la dette publique, c'est donner au Corps législatif le droit de mettre chaque année la nation en banqueroute. » Mirabeau : *Discours* du 7 oct. 1789. — Cpr., en ce sens, Cucheval-Clarigny : *Le Sénat et le vote du budget*, Revue des Deux-Mondes, 1er nov. 1876, 211, s. — V. de Broglie : *Vues sur le gouvernement de la France*, ch. VIII, 301, s.

sont introduites presque pour la forme : ce sont des écritures toutes faites, que les ministres se transmettent et font recopier annuellement par leurs auxiliaires. On ne songe pas à les discuter, et leur vote est une simple formalité.

Il en est autrement pour le budget extraordinaire, pour celui qui devrait être le seul. Les services nouveaux à introduire ou à améliorer, les progrès à réaliser, les travaux publics à entreprendre, voilà ce qui appelle toute la sollicitude du ministre, voilà ce qu'il veut faire voter, dût-il poser la question de confiance. C'est le refus de ce budget qui atteindra seul le ministre, c'est à ce blâme qu'il sera le plus sensible : c'est là le point vulnérable, et, par suite, c'est en frappant là que le Parlement est sûr de triompher du Chef de l'État et des ministres.

Ainsi modifié, le budget serait mieux et plus rapidement discuté, et le principe de l'annualité de l'impôt n'aurait plus les inconvénients considérables qu'on lui reproche avec raison. Nos budgets sont si complexes et portent sur des sommes tellement considérables, plus de 3 milliards en France[1], que leur discussion annuelle devient interminable, grâce aux dissidences de détail, aux questions, aux interpellations, aux mille intérêts privés, qui ont l'appétit du budget.

Bien que les dépenses obligatoires ne soient pas discutables, elles sont discutées par les novices ou les rageurs, par tous ceux qui estiment que le député est fait pour ennuyer le ministre, jusqu'à ce qu'il le remplace. Les passions révolutionnaires mettent tout en question, armée permanente, magistrature inamovible, clergé catholique, etc., etc. Les lois organiques des services publics sont menacées, désorganisées, détruites, sans discussion sérieuse et spéciale, par un mouvement d'humeur contre le ministre, et grâce à une réduction ou à une suppression irréfléchie de crédit.

[1] Pour 1883, le chiffre était de 3,461,285,075 fr. Le dernier budget de l'Empire était de 2,209,270.054 fr. Celui de 1872 était de 2,655,346,969 fr. Le budget était de 531 millions en 1789. Il dépassa un milliard en 1828 et deux milliards en 1860. — P. Leroy-Beaulieu : *l. c.*, t. II, 150.

Le budget réduit sera discuté d'une manière plus approfondie et pourra être refusé, en tout ou en partie, sans danger de désorganiser tout le gouvernement.

Avec le refus de tout le budget, le Parlement court le risque, dangereux en France, de liguer contre lui tous ceux qui vivent sur le Trésor public. Leur nombre est légion, leur influence est très-considérable. De près ou de loin, il n'est pas un Français qui ne tienne à un fonctionnaire, ou qui ne désire le devenir.

En organisant le budget flottant, annuel, — que l'on distinguerait du budget consolidé, permanent, obligatoire — et en ne faisant porter la discussion que sur le premier, les fonctionnaires pourraient rester neutres entre le Parlement et le pouvoir exécutif. Actuellement, au contraire, — à moins que la chute du Chef du pouvoir exécutif soit certaine, — les fonctionnaires soutiennent énergiquement celui qui les nomme et qui les paie. Le succès du gouvernement dans les élections est pour eux, non pas une question politique, mais une question d'existence matérielle. Ils se font courtiers électoraux, ils emploient toute l'influence de l'État pour faire triompher coûte que coûte leurs chefs hiérarchiques. Ils sont malfaisants parce qu'ils ne peuvent pas être désintéresés, parce que les menaces du Parlement, le refus du budget, n'atteignent pas seulement les ministres : ils sont frappés eux aussi et en luttant en faveur de candidats officiels, en se liguant contre la liberté des électeurs, ils défendent leur bien.

Voilà peut-être le plus grand danger politique du refus du budget. Il menace trop de situations, la plupart respectables, il atteint trop de droits acquis : c'est une garantie trop forte, qui devient un grave péril.

Le refus du budget flottant, annuel, extraordinaire, atteint surtout des espérances, mais non des positions faites, des intérêts, non des droits. Il peut être refusé sans grand péril, ni pour les Chambres, ni pour le Gouvernement. Il ne compromet rien, et néanmoins il constitue une puissante garantie, dont il sera toujours prudent de se servir avec réserve, mais

qui, bien mise en œuvre, sera précieuse pour la sauvegarde des libertés publiques.

Priorité de la Chambre pour les lois de finances. — La loi du 24 février 1875, article 8, décide que « les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle[1] ».

C'est là une disposition traditionnelle depuis la Charte de 1814. Elle a été longtemps une conséquence naturelle du principe que l'impôt doit être consenti par les représentants de la nation. Avec l'organisation actuelle du Sénat, ce droit de priorité accordé à la Chambre est un non-sens. Il est impossible de trouver une explication plausible du maintien de cette inégalité, essentielle autrefois, inutile et sans raison d'être aujourd'hui.

Cette doctrine ne paraît pas près d'être adoptée. Les préoccupations de l'esprit de parti, les préjugés contre la dualité des Chambres, les erreurs de circonstance, que l'on regrette presque toujours, après s'en être momentanément servi contre ses adversaires, les passions politiques ont, non-seulement approuvé, mais encore exagéré et dénaturé ce droit de priorité. On y a vu une impossibilité pour le Sénat d'amender les lois de finances et de rétablir les crédits supprimés par la Chambre. Pour le budget, le Sénat aurait simplement le droit de remontrances et le droit de *veto*.

L'histoire et la législation comparée démontrent l'erreur de cette théorie, qui établirait, entre les Chambres, une inégalité nouvelle, juste au moment où le Sénat est devenu représentatif. Elles conduisent aussi à critiquer, en législation, cet antique droit de priorité, qui, maintenu par notre Constitution de 1875, est devenu un effet sans cause.

En France, le droit de priorité s'expliquait facilement quand la Chambre haute n'était pas élective. On aurait même pu lui

[1] Ce droit de priorité est général : il s'applique à toutes les lois de finances intéressant l'État, les départements ou les communes.

dénier logiquement le droit d'amender la loi du budget, telle qu'elle avait été discutée et votée par la Chambre. La Chambre des pairs, nommée par le roi, et héréditaire ou viagère, n'était pas représentative et ne pouvait guère parler au nom du pays.

Pourtant, dans de nombreuses hypothèses, le droit d'amendement fut reconnu et pratiqué par la Chambre des pairs[1]. Cela était logique, puisque la Charte établissait, dans des termes analogues à ceux de la loi de 1875, le simple droit de priorité de la Chambre des députés. Qui dit priorité, ne dit pas monopole : or, dénier le droit d'amendement, c'est établir, pour les députés, le monopole des modifications budgétaires.

En Angleterre, où la Chambre des lords est organisée comme la Chambre des pairs de la Restauration, la Chambre des communes dénie, avec assez de logique d'ailleurs, le droit d'amendement à la Chambre haute. Les lords n'ont jamais admis cette prétention : ils ne reconnaissent à la Chambre des communes que la priorité de délibération et de vote. Les précédents, en Angleterre, refusent aux lords l'initiative et le droit d'amendement positif, mais établissent le droit de repousser les bills portant création ou suppression d'impôts. En fait, les lords, n'ayant pas pour eux l'assurance que donne l'élection et sachant que, suivant la formule, les impôts sont consentis par les communes, de l'avis des lords spirituels et temporels, s'abstiennent presque toujours d'exercer ce droit d'amendement[2].

Les prétentions de la Chambre des communes s'expliquent facilement, puisque la Chambre des lords n'est pas élective. Il faut d'ailleurs se rappeler que le budget anglais n'est pas aussi étendu que le nôtre, qu'il ne comprend pas les dépenses habituelles, permanentes, qui sont indispensables au gouver-

[1] Cucheval-Clarigny : *l. c.*, 180, s. — Cpr. V. de Broglie : *l. c.*, ch. VIII, 301, s. — Leroy-Beaulieu : *l. c.*, ch. II, 47, s. — G. Louis : *Le vote des lois de finances en Angleterre et aux États-Unis*. Bullet. de la Soc. de lég. comp., 1877, 231, s. — P. A. Favre : *Les droits respectifs des deux Chambres en matière de lois de finances* (1880). — Charte 1814, art. 17, 47. — 1830, art. 15.

[2] Cucheval-Clarigny : *l. c.*, 209, s. — Fischel : *Constitution d'Angleterre*, liv. VII, ch. VIII, 334, s.

nement du pays. Pour ces dépenses, le droit de la Chambre des lords est identique au droit de la Chambre des communes. Les lois qui les ont établies ne peuvent être abrogées que si les lords y consentent et ils peuvent prendre l'initiative de cette abrogation. Par cela même que les lois organiques des services publics continuent à subsister, les dépenses que ces services entraînent demeurent obligatoires et les crédits sont ouverts de plein droit, à moins que, non par la loi du budget, mais par une loi ordinaire, le Parlement n'ait supprimé le service public, et, par voie de conséquence, la dépense.

Donc, le droit de priorité est, en Angleterre, beaucoup moins étendu qu'en France; il n'entraîne pas la négation absolue du droit d'amendement exercé par la Chambre des lords.

Aux États-Unis, le droit de priorité a été maintenu, mais la Constitution de 1787 dit formellement que le Sénat possède « le même droit d'amendement qu'à l'égard des autres bills ». Cela rend le droit de priorité à peu près illusoire : c'est à peine un droit de préséance. Le Sénat peut aller partout où va la Chambre et faire tout ce qu'elle peut faire elle-même.

Et pourtant, il est bon de remarquer que le Sénat américain est au moins autant au Conseil fédéral, qu'une Chambre haute et qu'il est élu à un suffrage bien restreint, puisqu'il se compose de sénateurs choisis dans chaque État par la législature. Notre Sénat a une origine bien plus populaire, sinon plus nationale, et, de plus, il est uniquement une Chambre haute.

Au cas de conflit sur le budget, chaque Chambre choisit une commission de cinq membres, trois de la majorité, deux de la minorité et les dix délégués cherchent et trouvent dans une conférence le moyen de terminer le conflit par une transaction.

L'exemple des États-Unis prouve que le caractère représentatif des deux Chambres suffit pour leur assurer l'égalité complète, spécialement en matière de lois de finances.

Ce n'est donc pas à l'origine plus ou moins populaire des Chambres qu'il faut s'attacher pour établir une inégalité en matière de budget. Ce serait une fausse conséquence tirée du

principe que l'impôt doit être voté par le pays. Le pays est autant au Sénat qu'à la Chambre. Le droit de priorité est une sorte de tradition féodale. La négation du droit d'amendement est une prétention révolutionnaire, qui méconnaît la nature propre du Sénat et son origine élective.

En admettant le droit de priorité nous avons commis la même erreur que les Belges et les Mexicains. En Belgique aussi le droit d'amendement a été dénié au Sénat, sous prétexte que ce serait donner à ce dernier l'initiative financière que lui refuse la Constitution. Mais cette prétention n'a pas été admise. Le Sénat ne peut rien proposer de nouveau, mais il peut prendre le projet de loi de finances tel qu'il a été déposé à la Chambre, le modifier, le rétablir dans son intégrité, malgré les suppressions votées par les députés. C'est le projet tel qu'il a été présenté et discuté à la Chambre des députés, et non tel qu'il a été voté par elle, que les sénateurs ont le droit d'étudier, de discuter et de voter ou rejeter. Faire cela, ce n'est pas usurper l'initiative et méconnaître le droit de priorité, c'est tout simplement amender un projet de loi présenté par d'autres et préalablement discuté par la Chambre des députés.

Remarquons, en effet, que, en fait et en droit, les députés n'ont pas l'initiative exclusive en matière financière; ils l'ont même assez rarement en pratique. C'est le gouvernement qui présente le budget en entier. Il doit le présenter et le faire voter d'abord par la Chambre des députés : voilà le droit de priorité. Mais il doit ensuite le présenter et le faire voter par le Sénat. Prétendre, comme on l'a fait en 1876, que le Sénat ne peut délibérer que sur le projet modifié par la Chambre[1], c'est méconnaître, au fond, le droit d'initiative ministérielle, ce serait empêcher le gouvernement d'exercer le droit que lui reconnaît la Constitution de faire délibérer le Sénat sur tout le projet financier qu'il a soumis à la Chambre.

Et puis quel danger y a-t-il à admettre ce droit d'amen-

[1] Chambre des députés, séance 28 décembre 1876, discours de M. Gambetta. — Cpr. la réponse de M. Jules Simon. — Ch. Lefebvre (*l. c.*, 148, s.) est partisan du droit d'amendement.

dement, et quelle utilité trouve-t-on à diminuer les prérogatives du Sénat? Ne faut-il pas l'accord des deux Chambres pour que le budget soit voté? Et que le Sénat désire rétablir les crédits que la Chambre a supprimés, ne peut-il pas y arriver, si la voie directe lui est interdite, en supprimant à son tour les crédits votés par la Chambre. Ce seront des représailles légitimes, des escarmouches dangereuses, mais on n'aura abouti à aucun résultat pratique en déniant le droit d'amendement.

Il est vraiment excessif de soutenir que le Sénat, pour rétablir les crédits qui lui paraissent nécessaires, est obligé de rejeter tout le budget. La loi financière n'est pas pour le Sénat un tout qu'il lui faille accepter ou refuser en bloc : il peut toujours retrancher et il peut aussi ajouter, pourvu qu'il reste dans les limites tracées par l'initiative gouvernementale et parlementaire, telle qu'elle s'est exercée devant la Chambre.

En rétablissant des crédits, le Sénat ne les rend pas obligatoires et définitifs : il demande simplement à la Chambre de revenir sur son vote, peut-être irréfléchi, et de transiger dans l'intérêt du pays.

Ces concessions réciproques, si nécessaires au bien public, le Sénat peut d'ailleurs les imposer : il n'a qu'à refuser le budget. Cette menace ne sera pas souvent nécessaire pour amener « la transaction perpétuelle entre les pouvoirs publics[1] », qui est le but de notre Constitution[2].

En admettant le droit d'amendement, nous ne faisons qu'imiter tous les pays qui, avec plus de raison que nous, lorsque la Chambre haute n'est pas élective, admettent le droit de prio-

[1] Lefebvre : *l. c.*, 149.

[2] C'est ce qui est arrivé en 1876. La Chambre accepta quelques rétablissements de crédits, et le Sénat se résigna à quelques suppressions. — La question s'est envenimée en 1878 et 1879. Dans leurs rapports, MM. Fallières et Wilson ont déclaré qu'il n'y avait lieu, « ni en droit, ni en fait », d'accepter le rétablissement des crédits votés par le Sénat. — Le budget pour 1884, présenté à la Chambre le 3 mars 1883, n'a été déposé sur le bureau du Sénat que le 17 décembre. Voilà, bien mis en saillie, un des nombreux inconvénients de la priorité accordée à la Chambre. M. Calmon, président de la commission des finances au Sénat, a vivement protesté contre ce fait, au nom du « droit absolu de contrôle » qui appartient à la Chambre haute, dans l'intérêt du pays (Séance du 22 déc. 1883).

rité de la Chambre des représentants. Cela est vrai de l'Italie, de l'Espagne, du Danemark, du Brésil, du Portugal, de l'Autriche, où le chiffre le plus bas d'impôts est censé adopté par les deux Chambres, de la Suède, où l'opinion qui a réuni la majorité, en comptant les membres des deux Chambres, a force de loi.

Le droit d'amendement existe en Belgique et au Mexique, où le Sénat est élu de la même manière que la Chambre[1].

Ce même droit est largement pratiqué aux États-Unis, où, en 1875, le budget fut modifié par le Sénat pour plus de quarante-cinq millions.

Il peut et il doit en être de même en France. Le droit de priorité est déjà assez difficile à justifier en lui-même, pour qu'on n'aille pas lui faire produire des conséquences qu'il n'a jamais produites en France, et qu'il ne produit nulle part à l'étranger. A raison de leur origine, certaines Chambres hautes peuvent être timides et hésitantes, mais aucune n'admet la négation du droit d'amendement. Il y a donc des arguments *à fortiori* à tirer de l'histoire et de la législation comparée. Le droit d'amendement du Sénat est discuté, il n'est pas sérieusement discutable.

2. *Vote des lois.*

En précisant la nature du pouvoir législatif, nous avons dit que la loi est un ordre, obligatoire pour tous les citoyens, qui formule le droit ou l'utilité générale. Nous devons ajouter que la loi doit tenir grand compte de la réalité, des individus auxquels elle s'adresse, du milieu dans lequel elle va être appliquée. Le législateur ne doit pas être un abstracteur de quintessence, il ne doit pas aller constamment à la recherche de l'idéal, mais voter seulement les lois possibles. Il faut tenir compte des idées, des sentiments, des désirs de l'opinion publique, étudier

[1] Pour le Mexique, voir la Constitution, art. 70, 55, 58 et cpr. : *Annuaire de législ. étrang.*, 1880, 702.

les rapports qui existent entre les citoyens. La loi doit être, au moins autant une œuvre d'observation pratique, que de spéculation philosophique. Il faut être sage avec sobriété et intelligence. Si une loi ne convient pas à la société qu'elle va régir, elle est paralysée ou dangereuse; elle sera abrogée de fait, ou bien troublera la société.

Pour éviter des lois purement métaphysiques, et, par suite, impuissantes ou périlleuses, la délibération et le vote doivent appartenir, sinon au pays lui-même, ce qui est impossible et ce qui ne serait pas toujours excellent, du moins à l'aristocratie naturelle, élue par la nation pour la représenter. Pourvu qu'ils soient bien choisis, et que la constitution ait organisé un Parlement éclairé, calme et réfléchi, les représentants du pays ne voteront que des lois justes, utiles et possibles. En contact permanent avec le pays, ils connaîtront ses besoins véritables, ses vœux légitimes et lui donneront une législation intelligente, qui assure l'ordre et favorise le progrès.

La loi étant à la fois une œuvre d'expérience et de raison, il sera nécessaire d'en confier la préparation à d'autres que les représentants. Ceux-ci, par cela même qu'ils sont un résumé du pays et qu'ils cherchent plus souvent à formuler la volonté générale que la raison publique, n'ont pas les qualités scientifiques nécessaires pour la préparation de la loi. Il faut, pour cette très-importante fonction, un comité de jurisconsultes, d'administrateurs et d'hommes d'État qui, par leurs connaissances spéciales, puisées dans l'histoire, dans la législation comparée et surtout dans la pratique des affaires, sachent donner à la loi une formule habile, prévoyante et définitive.

Toute loi doit être mise en harmonie avec la législation générale et formulée de manière à éviter les lacunes, les obscurités et les erreurs. Cela ne peut être bien fait que par un comité peu nombreux d'hommes faisant autorité, et qui, par leurs travaux et par leurs discours, faciliteront la tâche du Parlement. Ainsi la loi sera nette, claire, complète et ne deviendra pas, comme tant de lois purement parlementaires, un véritable nid

à procès, et un moyen de fausser les grands principes de la législation nationale[1].

La préparation scientifique ainsi faite, et les conseillers législatifs ayant précisé, par leurs discours dans chaque Chambre, la valeur et la portée du projet de loi, le Parlement a bien les aptitudes requises pour voter intelligemment et pour réformer en parfaite connaissance de cause les formules adoptées par le Conseil législatif. Les surprises oratoires ne sont pas autant à craindre, les improvisations législatives deviennent impossibles. Le Parlement, bien renseigné sur les besoins et les vœux du pays, et, d'un autre côté, bien éclairé au point de vue scientifique, combinera ces deux connaissances indispensables, et votera des lois justes, utiles et nationales, que l'assentiment public fécondera.

Dire que le Parlement a la fonction exclusive de voter les lois, après les avoir mûrement discutées, c'est lui reconnaître le pouvoir général en matière de droit public et de droit privé. Tout ce qui ne rentre pas dans les attributions des autres autorités lui appartient. Il est une sorte de juridiction ordinaire, dès qu'il s'agit de commander aux citoyens.

S'il est vrai de dire, avec Bentham[2], « que les lois ne sont faites que pour restreindre la liberté des hommes », ce qui est vrai, si l'on entend par là la liberté imaginaire de l'homme à l'état de nature, le Parlement est investi de ce pouvoir redoutable de limiter la liberté humaine, ou mieux de la réglementer, pour en réprimer les excès et en favoriser la légitime expansion.

Limites du pouvoir législatif. — Le législateur a, comme tous les hommes et toutes les autorités, des devoirs qui sont la raison d'être et marquent les bornes de ses droits.

Il est d'abord soumis à la Constitution, qui est la loi de son existence et la première limite positive de son activité. De l'avis de plusieurs jurisconsultes et hommes d'État, l'autorité judi-

[1] Nous reviendrons sur ce point en parlant du Conseil législatif, *infrà*, ch. X, sect. III.

[2] Bentham : *Sophismes politiques*, à la suite de la *Tactique des assemblées législatives*, t. II, 306.

ciaire devrait avoir le droit de déclarer non obligatoires pour les citoyens les lois inconstitutionnelles[1].

Le législateur doit ensuite respecter les droits individuels, pour la protection desquels sont, ou devraient être organisées, toutes les autorités. Il est difficile, sans doute, d'établir des limites positives. Il n'est pas de Parlement dont ses flatteurs ne disent, comme du Parlement anglais, qu'il peut tout faire, sauf d'un homme une femme et d'une femme un homme. Il n'en est pas moins vrai que le Parlement, qui devient despote, ruine et déprave le pays et devient un élément révolutionnaire. Dans l'intérêt national, il importe donc que le Parlement reste fidèle, dans tous ses actes, aux idées de justice et de bien public. Il doit se rappeler que s'il est le directeur suprême de la société, la société est faite pour l'homme, pour le développement individuel.

Nous ne saurions trop le redire : la loi, malgré la formule trop souvent répétée, surtout en 1789, n'est pas la volonté générale. La souveraineté du peuple ne donne pas le droit de tout faire, bien que parfois elle en donne le désir et la puissance.

La loi est la raison publique formulant le droit éternel et l'utilité arbitraire et variable d'une nation déterminée.

La souveraineté du peuple est le droit pour un pays de disposer de ses destinées, de se donner la Constitution qui lui convient, de n'être assujetti à aucun esclavage héréditaire.

La souveraineté est souvent prise, — un peu à tort, car cela prête à des confusions, — comme synonyme de pouvoir, et alors elle signifie le droit de commander en dernier ressort et sans appel possible. Partout où il y a une autorité dominatrice, qui ne reçoit un ordre de personne, qui, dans ses actes, ne dépend que d'elle-même, il y a un organe supérieur du pouvoir social, qui doit agir dans l'intérêt national, c'est-à-dire respecter la vraie souveraineté du peuple.

Aucun de ces organes du pouvoir n'a une autorité arbitraire.

[1] Voir *infrà*, ch. XII, ce que nous disons sur l'inconstitutionnalité de la loi.

Tous ont des lois positives et naturelles à observer, tous sont arrêtés par des limites qui les empêchent d'être malfaisants. Et si, d'aventure, telle autorité est despotique, si elle est un élément de trouble et de décadence, c'est que la Constitution ou la loi sont défectueuses. Dès que la société souffrira de cette injustice, elle tendra à s'en délivrer et à faire rentrer dans l'ordre l'autorité pervertie.

Organe, et le plus important peut-être, du pouvoir social, le Parlement doit rester fidèle aux idées de justice et de bien public, qui assurent le respect de tous les droits individuels, de toutes les libertés légitimes. Sinon, il s'expose à voir légalement invoquer, par les citoyens, les garanties individuelles organisées par la Constitution ou bien la résistance illégale de ses victimes. Divisions, troubles, émeutes, révolutions, telles sont les déplorables conséquences du mauvais exercice de la puissance législative.

Les Assemblées doivent bien se rappeler que la majorité n'est pas la raison, et que la force ne se confond pas avec le droit. Les majorités sont changeantes, la force est éphémère. Une stérile, amère et insupportable impuissance succède toujours aux excès du despotisme parlementaire.

La fonction législative est la plus délicate de toutes. Les erreurs du Parlement sont les plus dangereuses, par leur étendue et leur retentissement. Il importe donc que les législateurs aient beaucoup de sagesse et de prudence. Leurs fautes sont souvent irrémédiables : elles donnent à la société une fausse direction, compromettent la sécurité et empêchent les progrès de la civilisation.

Il ne suffit pas, en effet, que le Parlement observe la justice. Il doit aussi agir suivant l'intérêt public. Rien n'est si mobile, si variable, si délicat à apprécier, que l'utilité nationale. Ce sont des questions de nuances et de quantités qui embarrassent les plus expérimentés, et dont la solution doit être nécessairement trouvée. Les questions politiques et sociales ne sont pas des problèmes en l'air, savante distraction d'un penseur solitaire : elles s'imposent à l'homme d'État,

elles le préoccupent, l'oppressent, le fascinent parfois et le dévorent, comme le Sphynx mythologique. A un moment donné, il faut répondre ou mourir.

Socialisme et centralisation. — Dans ses actes, le législateur doit éviter deux erreurs trop répandues, surtout dans les pays démocratiques, le socialisme et la centralisation.

Le socialisme se traduit par une extension exagérée des attributions de l'État, aux dépens de l'initiative individuelle. L'État s'occupe de trop de choses, les fait mal et empêche les individus de les faire. Le développement individuel trouve ainsi de dangereux obstacles.

La centralisation supprime ou énerve les autorités locales, crée ou augmente le mal du fonctionnarisme, empêche l'éducation politique du pays et nuit ainsi au bon recrutement des grands pouvoirs publics. Si l'électeur n'a pas le sens politique qui naît surtout du maniement des affaires publiques, les élections seront faites sans intelligence, les représentants mal choisis : le Parlement ne sera pas à la hauteur de sa tâche.

Les libertés locales ont cet avantage de diviser le travail et de décharger le pouvoir central, Parlement et Chef de l'État, des attributions démesurées et des responsabilités écrasantes sous lesquelles il succombe. Les libertés locales exigent beaucoup de circonspection dans les autorités centrales.

« Le difficile, disait Mirabeau, est de ne promulguer que des lois nécessaires, de se mettre en garde contre la fureur de gouverner, la plus funeste maladie des temps modernes[1] ».

Division des pouvoirs. — Le Parlement doit respecter le principe de la division des pouvoirs, et ne pas profiter de la popularité que lui assure son origine élective, pour empiéter sur le gouvernement, l'administration et les tribunaux.

Sauf son droit de contrôle sur le Chef de l'État et les ministres, afin de les maintenir sur le terrain légal et de les faire

[1] Mirabeau : *Discours sur l'éducation publique.* (*Œuvres oratoires*, t. II, 495.)

toujours agir dans l'intérêt national, le Parlement n'a pas, en règle générale, à s'occuper du passé ni du présent, si ce n'est pour leur demander des enseignements. Il ne doit statuer que pour l'avenir. La liquidation du passé est faite par les tribunaux. Le présent est organisé et réglé, conformément aux lois, par le gouvernement et l'administration. L'avenir est le domaine du pouvoir législatif. Ce sont les actes futurs qu'il prévoit et réglemente, ce sont les droits à naître qu'il organise et concilie. Il commande aux citoyens, il s'adresse à tous, sans exception, il formule et consacre le droit et l'utilité générale.

La Constitution est imparfaite si elle ne donne pas les moyens de maintenir les domaines respectifs des diverses autorités qui se partagent le droit de commander aux citoyens. Il faut que les conflits possibles aient un juge dont la décision soit incontestée.

Les empiétements du pouvoir législatif sur les autres autorités sont les plus faciles et les plus dangereux. Le pouvoir législatif, surtout quand le pouvoir constituant se confond avec lui, comme il est arrivé si souvent en France, et comme cela est théoriquement vrai en Angleterre, possède en fait l'omnipotence. Il se trace à lui-même, en même temps qu'aux autres pouvoirs, les limites de l'autorité et les règles de l'obéissance. S'il y a doute sur l'étendue des attributions, le Parlement peut trancher le doute comme il lui plaît, c'est-à-dire en sa faveur. C'est un procès dans lequel l'un des plaideurs peut rédiger à sa fantaisie la loi que l'on va appliquer pour la solution du litige.

« Si la puissance exécutrice, dit Montesquieu, n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du Corps législatif, celui-ci sera despotique; car, comme il pourra se donner tout le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres puissances[1] ».

Cette observation du grand penseur doit être généralisée. Le Parlement doit pouvoir être arrêté, partout où il devient envahissant et despotique. Le remède des élections générales

[1] Montesquieu : *Esprit des lois*, XI, 6.

nement du pays. Pour ces dépenses, le droit de la Chambre des lords est identique au droit de la Chambre des communes. Les lois qui les ont établies ne peuvent être abrogées que si les lords y consentent et ils peuvent prendre l'initiative de cette abrogation. Par cela même que les lois organiques des services publics continuent à subsister, les dépenses que ces services entraînent demeurent obligatoires et les crédits sont ouverts de plein droit, à moins que, non par la loi du budget, mais par une loi ordinaire, le Parlement n'ait supprimé le service public, et, par voie de conséquence, la dépense.

Donc, le droit de priorité est, en Angleterre, beaucoup moins étendu qu'en France; il n'entraîne pas la négation absolue du droit d'amendement exercé par la Chambre des lords.

Aux États-Unis, le droit de priorité a été maintenu, mais la Constitution de 1787 dit formellement que le Sénat possède « le même droit d'amendement qu'à l'égard des autres bills ». Cela rend le droit de priorité à peu près illusoire : c'est à peine un droit de préséance. Le Sénat peut aller partout où va la Chambre et faire tout ce qu'elle peut faire elle-même.

Et pourtant, il est bon de remarquer que le Sénat américain est au moins autant au Conseil fédéral, qu'une Chambre haute et qu'il est élu à un suffrage bien restreint, puisqu'il se compose de sénateurs choisis dans chaque État par la législature. Notre Sénat a une origine bien plus populaire, sinon plus nationale, et, de plus, il est uniquement une Chambre haute.

Au cas de conflit sur le budget, chaque Chambre choisit une commission de cinq membres, trois de la majorité, deux de la minorité et les dix délégués cherchent et trouvent dans une conférence le moyen de terminer le conflit par une transaction.

L'exemple des États-Unis prouve que le caractère représentatif des deux Chambres suffit pour leur assurer l'égalité complète, spécialement en matière de lois de finances.

Ce n'est donc pas à l'origine plus ou moins populaire des Chambres qu'il faut s'attacher pour établir une inégalité en matière de budget. Ce serait une fausse conséquence tirée du

principe que l'impôt doit être voté par le pays. Le pays est autant au Sénat qu'à la Chambre. Le droit de priorité est une sorte de tradition féodale. La négation du droit d'amendement est une prétention révolutionnaire, qui méconnaît la nature propre du Sénat et son origine élective.

En admettant le droit de priorité nous avons commis la même erreur que les Belges et les Mexicains. En Belgique aussi le droit d'amendement a été dénié au Sénat, sous prétexte que ce serait donner à ce dernier l'initiative financière que lui refuse la Constitution. Mais cette prétention n'a pas été admise. Le Sénat ne peut rien proposer de nouveau, mais il peut prendre le projet de loi de finances tel qu'il a été déposé à la Chambre, le modifier, le rétablir dans son intégrité, malgré les suppressions votées par les députés. C'est le projet tel qu'il a été présenté et discuté à la Chambre des députés, et non tel qu'il a été voté par elle, que les sénateurs ont le droit d'étudier, de discuter et de voter ou rejeter. Faire cela, ce n'est pas usurper l'initiative et méconnaître le droit de priorité, c'est tout simplement amender un projet de loi présenté par d'autres et préalablement discuté par la Chambre des députés.

Remarquons, en effet, que, en fait et en droit, les députés n'ont pas l'initiative exclusive en matière financière; ils l'ont même assez rarement en pratique. C'est le gouvernement qui présente le budget en entier. Il doit le présenter et le faire voter d'abord par la Chambre des députés : voilà le droit de priorité. Mais il doit ensuite le présenter et le faire voter par le Sénat. Prétendre, comme on l'a fait en 1876, que le Sénat ne peut délibérer que sur le projet modifié par la Chambre [1], c'est méconnaître, au fond, le droit d'initiative ministérielle, ce serait empêcher le gouvernement d'exercer le droit que lui reconnaît la Constitution de faire délibérer le Sénat sur tout le projet financier qu'il a soumis à la Chambre.

Et puis quel danger y a-t-il à admettre ce droit d'amen-

[1] Chambre des députés, séance 28 décembre 1876, discours de M. Gambetta. — Cpr. la réponse de M. Jules Simon. — Ch. Lefebvre (*l. c.*, 148, s.) est partisan du droit d'amendement.

dement, et quelle utilité trouve-t-on à diminuer les prérogatives du Sénat? Ne faut-il pas l'accord des deux Chambres pour que le budget soit voté? Et que le Sénat désire rétablir les crédits que la Chambre a supprimés, ne peut-il pas y arriver, si la voie directe lui est interdite, en supprimant à son tour les crédits votés par la Chambre. Ce seront des représailles légitimes, des escarmouches dangereuses, mais on n'aura abouti à aucun résultat pratique en déniant le droit d'amendement.

Il est vraiment excessif de soutenir que le Sénat, pour rétablir les crédits qui lui paraissent nécessaires, est obligé de rejeter tout le budget. La loi financière n'est pas pour le Sénat un tout qu'il lui faille accepter ou refuser en bloc : il peut toujours retrancher et il peut aussi ajouter, pourvu qu'il reste dans les limites tracées par l'initiative gouvernementale et parlementaire, telle qu'elle s'est exercée devant la Chambre.

En rétablissant des crédits, le Sénat ne les rend pas obligatoires et définitifs : il demande simplement à la Chambre de revenir sur son vote, peut-être irréfléchi, et de transiger dans l'intérêt du pays.

Ces concessions réciproques, si nécessaires au bien public, le Sénat peut d'ailleurs les imposer : il n'a qu'à refuser le budget. Cette menace ne sera pas souvent nécessaire pour amener « la transaction perpétuelle entre les pouvoirs publics [1] », qui est le but de notre Constitution [2].

En admettant le droit d'amendement, nous ne faisons qu'imiter tous les pays qui, avec plus de raison que nous, lorsque la Chambre haute n'est pas élective, admettent le droit de prio-

[1] Lefebvre : *l. c.*, 149.

[2] C'est ce qui est arrivé en 1876. La Chambre accepta quelques rétablissements de crédits, et le Sénat se résigna à quelques suppressions. — La question s'est envenimée en 1878 et 1879. Dans leurs rapports, MM. Faliières et Wilson ont déclaré qu'il n'y avait lieu, « ni en droit, ni en fait », d'accepter le rétablissement des crédits votés par le Sénat. — Le budget pour 1884, présenté à la Chambre le 3 mars 1883, n'a été déposé sur le bureau du Sénat que le 17 décembre. Voilà, bien mis en saillie, un des nombreux inconvénients de la priorité accordée à la Chambre. M. Calmon, président de la commission des finances au Sénat, a vivement protesté contre ce fait, [illegible] « droit absolu de contrôle » qui appartient à la Chambre haute, dans [illegible] pays (Séance du 22 déc. 1883).

rité de la Chambre des représentants. Cela est vrai de l'Italie, de l'Espagne, du Danemark, du Brésil, du Portugal, de l'Autriche, où le chiffre le plus bas d'impôts est censé adopté par les deux Chambres, de la Suède, où l'opinion qui a réuni la majorité, en comptant les membres des deux Chambres, a force de loi.

Le droit d'amendement existe en Belgique et au Mexique, où le Sénat est élu de la même manière que la Chambre[1].

Ce même droit est largement pratiqué aux États-Unis, où, en 1875, le budget fut modifié par le Sénat pour plus de quarante-cinq millions.

Il peut et il doit en être de même en France. Le droit de priorité est déjà assez difficile à justifier en lui-même, pour qu'on n'aille pas lui faire produire des conséquences qu'il n'a jamais produites en France, et qu'il ne produit nulle part à l'étranger. A raison de leur origine, certaines Chambres hautes peuvent être timides et hésitantes, mais aucune n'admet la négation du droit d'amendement. Il y a donc des arguments *à fortiori* à tirer de l'histoire et de la législation comparée. Le droit d'amendement du Sénat est discuté, il n'est pas sérieusement discutable.

2. *Vote des lois.*

En précisant la nature du pouvoir législatif, nous avons dit que la loi est un ordre, obligatoire pour tous les citoyens, qui formule le droit ou l'utilité générale. Nous devons ajouter que la loi doit tenir grand compte de la réalité, des individus auxquels elle s'adresse, du milieu dans lequel elle va être appliquée. Le législateur ne doit pas être un abstracteur de quintessence, il ne doit pas aller constamment à la recherche de l'idéal, mais voter seulement les lois possibles. Il faut tenir compte des idées, des sentiments, des désirs de l'opinion publique, étudier

[1] Pour le Mexique, voir la Constitution, art. 70, 55, 58 et cpr. : *Annuaire de législ. étrang.*, 1880, 702.

les rapports qui existent entre les citoyens. La loi doit être, au moins autant une œuvre d'observation pratique, que de spéculation philosophique. Il faut être sage avec sobriété et intelligence. Si une loi ne convient pas à la société qu'elle va régir, elle est paralysée ou dangereuse; elle sera abrogée de fait, ou bien troublera la société.

Pour éviter des lois purement métaphysiques, et, par suite, impuissantes ou périlleuses, la délibération et le vote doivent appartenir, sinon au pays lui-même, ce qui est impossible et ce qui ne serait pas toujours excellent, du moins à l'aristocratie naturelle, élue par la nation pour la représenter. Pourvu qu'ils soient bien choisis, et que la constitution ait organisé un Parlement éclairé, calme et réfléchi, les représentants du pays ne voteront que des lois justes, utiles et possibles. En contact permanent avec le pays, ils connaîtront ses besoins véritables, ses vœux légitimes et lui donneront une législation intelligente, qui assure l'ordre et favorise le progrès.

La loi étant à la fois une œuvre d'expérience et de raison, il sera nécessaire d'en confier la préparation à d'autres que les représentants. Ceux-ci, par cela même qu'ils sont un résumé du pays et qu'ils cherchent plus souvent à formuler la volonté générale que la raison publique, n'ont pas les qualités scientifiques nécessaires pour la préparation de la loi. Il faut, pour cette très-importante fonction, un comité de jurisconsultes, d'administrateurs et d'hommes d'État qui, par leurs connaissances spéciales, puisées dans l'histoire, dans la législation comparée et surtout dans la pratique des affaires, sachent donner à la loi une formule habile, prévoyante et définitive.

Toute loi doit être mise en harmonie avec la législation générale et formulée de manière à éviter les lacunes, les obscurités et les erreurs. Cela ne peut être bien fait que par un comité peu nombreux d'hommes faisant autorité, et qui, par leurs travaux et par leurs discours, faciliteront la tâche du Parlement. Ainsi la loi sera nette, claire, complète et ne deviendra pas, comme tant de lois purement parlementaires, un véritable nid

à procès, et un moyen de fausser les grands principes de la législation nationale[1].

La préparation scientifique ainsi faite, et les conseillers législatifs ayant précisé, par leurs discours dans chaque Chambre, la valeur et la portée du projet de loi, le Parlement a bien les aptitudes requises pour voter intelligemment et pour réformer en parfaite connaissance de cause les formules adoptées par le Conseil législatif. Les surprises oratoires ne sont pas autant à craindre, les improvisations législatives deviennent impossibles. Le Parlement, bien renseigné sur les besoins et les vœux du pays, et, d'un autre côté, bien éclairé au point de vue scientifique, combinera ces deux connaissances indispensables, et votera des lois justes, utiles et nationales, que l'assentiment public fécondera.

Dire que le Parlement a la fonction exclusive de voter les lois, après les avoir mûrement discutées, c'est lui reconnaître le pouvoir général en matière de droit public et de droit privé. Tout ce qui ne rentre pas dans les attributions des autres autorités lui appartient. Il est une sorte de juridiction ordinaire, dès qu'il s'agit de commander aux citoyens.

S'il est vrai de dire, avec Bentham[2], « que les lois ne sont faites que pour restreindre la liberté des hommes », ce qui est vrai, si l'on entend par là la liberté imaginaire de l'homme à l'état de nature, le Parlement est investi de ce pouvoir redoutable de limiter la liberté humaine, ou mieux de la réglementer, pour en réprimer les excès et en favoriser la légitime expansion.

Limites du pouvoir législatif. — Le législateur a, comme tous les hommes et toutes les autorités, des devoirs qui sont la raison d'être et marquent les bornes de ses droits.

Il est d'abord soumis à la Constitution, qui est la loi de son existence et la première limite positive de son activité. De l'avis de plusieurs jurisconsultes et hommes d'État, l'autorité judi-

[1] Nous reviendrons sur ce point en parlant du Conseil législatif, *infrà*, ch. X, sect. III.

[2] Bentham : *Sophismes politiques*, à la suite de la *Tactique des assemblées législatives*, t. II, 306.

ciaire devrait avoir le droit de déclarer non obligatoires pour les citoyens les lois inconstitutionnelles[1].

Le législateur doit ensuite respecter les droits individuels, pour la protection desquels sont, ou devraient être organisées, toutes les autorités. Il est difficile, sans doute, d'établir des limites positives. Il n'est pas de Parlement dont ses flatteurs ne disent, comme du Parlement anglais, qu'il peut tout faire, sauf d'un homme une femme et d'une femme un homme. Il n'en est pas moins vrai que le Parlement, qui devient despote, ruine et déprave le pays et devient un élément révolutionnaire. Dans l'intérêt national, il importe donc que le Parlement reste fidèle, dans tous ses actes, aux idées de justice et de bien public. Il doit se rappeler que s'il est le directeur suprême de la société, la société est faite pour l'homme, pour le développement individuel.

Nous ne saurions trop le redire : la loi, malgré la formule trop souvent répétée, surtout en 1789, n'est pas la volonté générale. La souveraineté du peuple ne donne pas le droit de tout faire, bien que parfois elle en donne le désir et la puissance.

La loi est la raison publique formulant le droit éternel et l'utilité arbitraire et variable d'une nation déterminée.

La souveraineté du peuple est le droit pour un pays de disposer de ses destinées, de se donner la Constitution qui lui convient, de n'être assujetti à aucun esclavage héréditaire.

La souveraineté est souvent prise, — un peu à tort, car cela prête à des confusions, — comme synonyme de pouvoir, et alors elle signifie le droit de commander en dernier ressort et sans appel possible. Partout où il y a une autorité dominatrice, qui ne reçoit un ordre de personne, qui, dans ses actes, ne dépend que d'elle-même, il y a un organe supérieur du pouvoir social, qui doit agir dans l'intérêt national, c'est-à-dire respecter la vraie souveraineté du peuple.

Aucun de ces organes du pouvoir n'a une autorité arbitraire.

[1] Voir *infrà*, ch. XII, ce que nous disons sur l'inconstitutionnalité de la loi.

Tous ont des lois positives et naturelles à observer, tous sont arrêtés par des limites qui les empêchent d'être malfaisants. Et si, d'aventure, telle autorité est despotique, si elle est un élément de trouble et de décadence, c'est que la Constitution ou la loi sont défectueuses. Dès que la société souffrira de cette injustice, elle tendra à s'en délivrer et à faire rentrer dans l'ordre l'autorité pervertie.

Organe, et le plus important peut-être, du pouvoir social, le Parlement doit rester fidèle aux idées de justice et de bien public, qui assurent le respect de tous les droits individuels, de toutes les libertés légitimes. Sinon, il s'expose à voir légalement invoquer, par les citoyens, les garanties individuelles organisées par la Constitution ou bien la résistance illégale de ses victimes. Divisions, troubles, émeutes, révolutions, telles sont les déplorables conséquences du mauvais exercice de la puissance législative.

Les Assemblées doivent bien se rappeler que la majorité n'est pas la raison, et que la force ne se confond pas avec le droit. Les majorités sont changeantes, la force est éphémère. Une stérile, amère et insupportable impuissance succède toujours aux excès du despotisme parlementaire.

La fonction législative est la plus délicate de toutes. Les erreurs du Parlement sont les plus dangereuses, par leur étendue et leur retentissement. Il importe donc que les législateurs aient beaucoup de sagesse et de prudence. Leurs fautes sont souvent irrémédiables : elles donnent à la société une fausse direction, compromettent la sécurité et empêchent les progrès de la civilisation.

Il ne suffit pas, en effet, que le Parlement observe la justice. Il doit aussi agir suivant l'intérêt public. Rien n'est si mobile, si variable, si délicat à apprécier, que l'utilité nationale. Ce sont des questions de nuances et de quantités qui embarrassent les plus expérimentés, et dont la solution doit être nécessairement trouvée. Les questions politiques et sociales ne sont pas des problèmes en l'air, savante distraction d'un penseur solitaire : elles s'imposent à l'homme d'État,

[illegible]

toujours agir dans l'intérêt national, le Parlement n'a pas, en règle générale, à s'occuper du passé ni du présent, si ce n'est pour leur demander des enseignements. Il ne doit statuer que pour l'avenir. La liquidation du passé est faite par les tribunaux. Le présent est organisé et réglé, conformément aux lois, par le gouvernement et l'administration. L'avenir est le domaine du pouvoir législatif. Ce sont les actes futurs qu'il prévoit et réglemente, ce sont les droits à naître qu'il organise et concilie. Il commande aux citoyens, il s'adresse à tous, sans exception, il formule et consacre le droit et l'utilité générale.

La Constitution est imparfaite si elle ne donne pas les moyens de maintenir les domaines respectifs des diverses autorités qui se partagent le droit de commander aux citoyens. Il faut que les conflits possibles aient un juge dont la décision soit incontestée.

Les empiétements du pouvoir législatif sur les autres autorités sont les plus faciles et les plus dangereux. Le pouvoir législatif, surtout quand le pouvoir constituant se confond avec lui, comme il est arrivé si souvent en France, et comme cela est théoriquement vrai en Angleterre, possède en fait l'omnipotence. Il se trace à lui-même, en même temps qu'aux autres pouvoirs, les limites de l'autorité et les règles de l'obéissance. S'il y a doute sur l'étendue des attributions, le Parlement peut trancher le doute comme il lui plaît, c'est-à-dire en sa faveur. C'est un procès dans lequel l'un des plaideurs peut rédiger à sa fantaisie la loi que l'on va appliquer pour la solution du litige.

« Si la puissance exécutrice, dit Montesquieu, n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du Corps législatif, celui-ci sera despotique; car, comme il pourra se donner tout le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres puissances[1] ».

Cette observation du grand penseur doit être généralisée. Le Parlement doit pouvoir être arrêté, partout où il devient envahissant et despotique. Le remède des élections générales

[1] Montesquieu : *Esprit des lois*, XI, 6.

[illegible] ... suppléments sur ... [illegible]

[illegible] ... les pour ... les libertés ... [illegible] ... et peut-être ... [illegible]

[illegible] ... les libertés publiques ... pouvoirs sont indispensables ... pouvoirs dépasse ses ... [illegible] ... prépare ... [illegible] ... le pays ne fait que trop souvent ... [illegible] ... la dictature à l'anarchie.

Abrogation des lois. — Le pouvoir qui a le droit d'établir ... [illegible] ... L'abrogation peut être expresse ou tacite. [illegible] ... quand la même question, le même rapport ... [illegible] ... catégorie d'actes, sont réglés par une ... [illegible] ... aux dispositions de la ... ancienne. La ... [illegible] ... dans tous ses articles qui ne sont pas en opposition ... avec les articles nouveaux.

Partout où le droit coutumier existe, la désuétude opère abrogation des lois. C'est logique. La coutume est une loi perpétuellement faite, refaite et défaite par le peuple. Son vote dure des siècles et n'est jamais terminé. Expression des nécessités sociales, la coutume varie avec ces nécessités et elle cesserait d'être une coutume si la désuétude n'abrogeait pas les anciens usages, pour ne donner force de loi qu'aux usages nouveaux, actuels, pour ainsi dire vivants[1].

[1] Voir, sur les coutumes et leur rédaction, l'ouvrage de M. Henri Beaune : *Droit* ... [illegible] ... *La condition des personnes*, II, s. (1882).

Et néanmoins, malgré les avantages incontestables du droit coutumier, ce principe nécessaire de l'abrogation tacite par désuétude a de nombreux inconvénients. La loi est parfois incertaine, et on discute, non pas sur l'application de la loi, mais sur la loi même à appliquer. Le juge doit se livrer à la recherche préalable de la loi, ce qui peut être dangereux pour les plaideurs. Que si l'on emploie les enquêtes *par turbes* on n'échappe pas à l'arbitraire et on risque d'avoir en plus l'ignorance et la mauvaise foi chez les témoins chargés de déposer sur l'existence et la portée de la coutume.

Le droit coutumier fait place au droit écrit dès que la coutume est rédigée. Le droit écrit ne perd son caractère obligatoire que par une abrogation législative. Les usages, quelque généraux qu'ils soient, ne peuvent ni fonder, ni détruire les lois. Ils seront parfois une indication pour le juge, ils seront surtout un précieux enseignement pour le législateur, qui devra sagement en tenir grand compte, mais, pour le jurisconsulte, ils ne peuvent infirmer la loi[1].

Nous n'avons pas besoin de dire que la disparition des circonstances dans lesquelles une loi a été rendue, ou la chute du régime politique qui a pu l'inspirer, n'opèrent aucune abrogation tacite, si les hypothèses prévues par cette loi continuent de se présenter[2].

Interprétation des lois. — S'il s'agit d'appliquer une loi claire, précise, sur le sens de laquelle il n'y a pas de dissidence sérieuse entre les jurisconsultes, les tribunaux seuls sont compétents.

S'il y a, au contraire, un doute réel sur la portée et la signification d'un texte législatif, si la controverse paraît insoluble, si les tribunaux hésitent et consacrent des décisions opposées, c'est que la loi est obscure, mauvaise, incomplète. Les plaideurs ne sauront quelle solution adopter, et il n'y aura

[1] Saint Girons, *Séparation des pouvoirs*, 239, s., et les autorités citées.

[2] La Constituante avait ordonné, par la loi du 21 septembre 1792, l'exécution provisoire de toutes les lois non abrogées, le maintien de tous les pouvoirs non révoqués, la perception des contributions non abolies.

pas, entre les citoyens, cette sécurité dans les transactions, qui naît d'une loi simple et nette. Il s'agit donc de compléter la loi et, à vrai dire, d'en faire une nouvelle, qui éclaire la première, et lui donne un sens précis qu'elle n'avait pas d'une manière certaine.

Acte législatif, l'interprétation de la loi ne peut être faite que par le pouvoir législatif. C'est ce qui a été expressément décidé par les constitutions de Belgique, du Luxembourg, de l'Italie, de la Grèce et de la Roumanie[1], c'est ce qui découle logiquement des principes. L'interprétation n'est ni un jugement, ni un acte d'exécution. Elle statue pour l'avenir, s'adresse à tous, possède la valeur d'un ordre général : c'est une loi.

Si l'interprétation de la loi était bien organisée, il faudrait que, l'obscurité de la loi étant bien constatée, la loi explicative intervînt à bref délai, afin de ne pas laisser les citoyens dans la périlleuse incertitude, qui naît d'un texte ambigu. Et, toutefois, il importerait, afin de respecter la division des pouvoirs, de ne pas faire intervenir l'interprétation à propos d'un procès dont la solution dépendrait de la loi nouvelle. Le Parlement, s'il statuait dans de pareilles conditions, rendrait un jugement, règlerait le passé, et serait exposé à toute la pression corruptrice des intérêts privés ligués les uns contre les autres.

Pendant longtemps, en France et en Belgique, le législateur n'a pas su échapper à ce danger.

En Belgique, la loi du 24 août 1832 avait décidé que, si la Cour de cassation, dans un litige particulier, se prononçait deux fois de suite contre l'opinion des cours d'appel, l'interprétation devait intervenir avant le troisième arrêt de cour d'appel. Ce droit de juger reconnu au Parlement donna lieu à de tels abus, que la loi du 7 juillet 1865 le supprima, pour décider que le second arrêt de cassation s'imposerait en droit à la troisième cour d'appel[2].

[1] La Suède attribue cette fonction à la Cour suprême. Constit., art. 19.

[2] : *Constitutions modernes*, I, 61. — Thonissen : *Constitution belge anno-* p. 113, s.

En France, jusqu'à la Constitution de l'an VIII, l'interprétation, faite par le Corps législatif, présentait aussi l'inconvénient d'avoir une valeur judiciaire. Elle intervenait au moment du troisième ou du second recours en cassation, et s'imposait aux juges du litige.

Après l'an VIII, l'interprétation résulta d'un avis du Conseil d'État, approuvé de l'Empereur. Elle pouvait être demandée par la Cour de cassation avant son second arrêt; elle était obligatoire avant le troisième. Pour attribuer l'interprétation au pouvoir exécutif, on avait prétendu qu'une telle fonction doit appartenir à l'autorité qui a l'initiative et la préparation des lois[1].

La loi du 30 juillet 1828 restitua au Parlement le droit d'interprétation. La troisième cour rendait un arrêt qui ne pouvait plus être attaqué par les mêmes moyens que les deux arrêts précédemment cassés. L'arrêt définitivement rendu, il devait en être référé au roi, qui provoquait, dans la prochaine session législative, l'interprétation de la loi.

Enfin, la loi du 1er avril 1837 décida que le second arrêt de cassation, rendu toutes chambres réunies, s'imposerait, en droit, à la troisième cour d'appel.

Donc, actuellement, la France, comme la Belgique, donne, en fait, le droit d'interprétation à la Cour suprême. Quand, sur la même question, plusieurs arrêts conformes ont été rendus par la Cour de cassation, les cours d'appel hésitent, malgré leur conviction contraire, à rendre un arrêt qui sera certainement cassé, en augmentant les frais judiciaires. La jurisprudence de la Cour suprême acquiert ainsi une sorte de valeur législative, ce qui est une violation du principe de la division des pouvoirs.

Toutefois l'arrêt de cassation n'a qu'une valeur d'espèce, non la portée d'un règlement général. Les mêmes doutes subsistent. Les cours d'appel seront toujours libres de juger, dans l'avenir, contrairement à la doctrine de la Cour de cassation.

[1] Loi 16-24 août 1790, tit. II, art. 12. — Loi 1er déc. 1790, art. 97. — Constit. an III, art. 256. — Constit. an VIII, art. 52. — Arrêté 5 nivôse an VIII. — Loi 27 ventôse an VIII, art. 86. — Loi 16 sept. 1807.

Bien plus, il est arrivé plus d'une fois que la Cour de cassation a changé de jurisprudence et troublé ainsi la sécurité des plaideurs[1].

Ce système est donc aussi défectueux que possible. Il ne supprime pas le mal et ne tarit pas la source des procès. Les plaideurs se trouvent dans une erreur invincible, exposés à toutes les surprises des jugements et des arrêts.

Il faudrait que la Cour de cassation, après avoir imposé son second arrêt à la troisième cour d'appel ou au troisième tribunal, et avoir ainsi définitivement vidé le litige soumis à la justice, adressât au président de chaque Chambre une requête, suivie d'un projet d'interprétation conforme à la décision adoptée. Le Parlement délibérerait sur ce projet et, se prononçant pour l'avenir, voterait une loi nouvelle qui lèverait tous les doutes, établirait une situation nette, préviendrait toute surprise pour les plaideurs : ils ne redouteraient plus les changements de jurisprudence.

Quand un tribunal ou une cour d'appel croit devoir juger contrairement à un arrêt de la Cour de cassation, rendu dans le même litige, il est certain qu'il y a un doute sérieux, que la loi est obscure, que les meilleurs esprits sont divisés, et qu'il importe, dans l'intérêt de tous les citoyens, de faire cesser la controverse. Voilà pourquoi l'interprétation doit être obligatoire après la fin du premier procès.

Pour éviter les lenteurs législatives et de nouvelles hésitations et surprises judiciaires, le Parlement devrait statuer dans un délai déterminé et assez court, et tous procès, portant sur des procès identiques, devraient être suspendus, sur la décision spontanée du tribunal saisi, s'ils étaient formés après la requête à fin d'interprétation, jusqu'à ce que le Parlement eût voté la loi interprétative.

[1] Exemples : Peut-on adopter son enfant naturel? — La femme exerce-t-elle ses reprises sur les biens de la communauté à titre de propriétaire ou de créancière? — Le duel est-il punissable?

Sur certaines questions, comme l'inaliénabilité de la dot mobilière, il y a contrariété absolue et constante entre la doctrine et la jurisprudence.

La division des pouvoirs législatif et judiciaire est ainsi respectée. L'interprétation, donnée par le pouvoir législatif ne vaut que pour l'avenir; elle n'a pas d'effet rétroactif et n'intervient pas à propos d'un procès pendant, et pour imposer une solution aux tribunaux déjà saisis. Le Parlement vote une loi et ne rend pas un jugement. Cette loi a un caractère obligatoire et général, qui lève tous les doutes pour l'avenir et ne force pas les citoyens à contracter à l'aveugle. Cette précieuse sécurité, qui résulte d'une loi claire et précise, sur le sens de laquelle tous les jurisconsultes s'accordent, deviendra de plus en plus parfaite. Cette sécurité est un des aspects de la liberté civile, elle est un droit pour tous les citoyens. Le Parlement remplit bien sa fonction, s'il fait de bonnes lois et s'il réforme les lois mauvaises votées par lui ou ses devanciers.

Il y aura toujours assez de procès portant sur les questions de fait et prouvant, sur un petit théâtre et à propos d'intérêts privés, combien il est difficile d'écrire l'histoire. Une bonne législation devrait de plus en plus diminuer les procès de droit, résultant des obscurités et des lacunes de la loi. Cela faciliterait le travail du magistrat, du professeur, de l'avocat, des hommes d'affaires, et le plaideur serait seul responsable des malheurs judiciaires qui lui adviendraient.

VI.

Constitution intérieure des Chambres et Règlements parlementaires.

Un Parlement n'a pas une liberté complète, s'il n'est pas maître de son organisation intérieure, si le bureau qui dirige les délibérations n'est pas élu par chaque Chambre. Les députés et sénateurs ne sont pas libres si leur président agit en homme de parti, au lieu de dominer impartialement les débats, de ne soutenir personne et de maintenir les représentants dans le calme nécessaire aux délibérations. Il est élu surtout pour

protéger l'indépendance de la minorité, et non pour fortifier la majorité.

Il faut donc à la fois la liberté du Parlement à l'égard de tous les pouvoirs et de tous les individus, et la liberté des représentants à l'égard les uns des autres. La première résulte de l'organisation du bureau, la seconde de la sagesse du règlement sur la conduite des députés et des sénateurs dans le sein des Chambres et par suite sur les droits du bureau.

Bureau des Chambres. — Il faut distinguer le bureau provisoire et le bureau définitif. Le bureau provisoire peut être élu; habituellement il se compose des plus âgés et des plus jeunes parmi les membres. Le bureau provisoire existe au commencement de chaque législature, lorsque la Chambre se renouvelle entièrement et au commencement de chaque session ordinaire.

D'après un usage qui remonte en 1789, la première séance d'une nouvelle Chambre des députés est présidée par le plus âgé, assisté des six plus jeunes, qui remplissent les fonctions de secrétaires. On nomme immédiatement un président et deux vice-présidents provisoires qui restent en fonctions, au moins jusqu'à la vérification des pouvoirs de la moitié plus un des membres.

Pour la Chambre, lorsqu'il ne s'agit pas de commencer une législature, et pour le Sénat, au début de toutes les sessions ordinaires, puisque le Sénat ne se renouvelle jamais intégralement, il y a simplement un bureau d'âge.

Le bureau ainsi constitué n'est jamais modifié, bien qu'un membre plus âgé ou plus jeune se présente, pour réclamer les fonctions qui lui auraient appartenu, s'il eût été présent.

Le bureau définitif est élu au commencement de chaque session ordinaire, et au jour choisi par la Chambre ou le Sénat. Le bureau définitif est donc annuel.

Le Sénat et la Chambre ont un président, quatre vice-présidents et trois questeurs. Le Sénat a six secrétaires, la Chambre en a huit. Le président a été, à diverses reprises choisi par le Chef de l'État. Actuellement il est élu, comme les autres mem-

bres du bureau, par ses collègues. Toutefois les deux Chambres élues en Assemblée nationale sont dirigées par le bureau du Sénat[1].

Le vote est secret et a lieu, par scrutins séparés, et au scrutin de liste pour les vice-présidents, secrétaires et questeurs. Il faut, au premier tour, obtenir la majorité des suffrages exprimés, c'est-à-dire portant un nom. Après deux scrutins infructueux on procède au ballottage entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix, et alors la majorité relative suffit. S'il y a égalité de suffrages le plus âgé est élu ou a le premier rang.

Le bureau définitif étant élu, la Chambre est constituée. Il n'y a plus le serment « de vivre libres ou mourir » et de maintenir la Constitution, qui était prescrit en 1791.

Les Chambres ne reçoivent aucune proposition, aucun projet de loi, tant que le bureau définitif n'est pas constitué. De même, les bureaux ne peuvent nommer aucune commission parlementaire.

Les fonctions du bureau sont assez délicates et exigent beaucoup de tact et d'impartialité surtout chez le président. Il importe de ne pas soumettre trop souvent le bureau à réélection : les Chambres s'honorent presque toujours en continuant les pouvoirs aux collègues qui ont bien rempli leurs fonctions. Nos premières assemblées, ombrageuses à l'excès, avaient prescrit la réélection du président tous les quinze jours et établi la non-rééligibilité immédiate[2]. Aujourd'hui le bureau est élu pour un an[3].

Le président maintient l'ordre et fait observer le règlement de la Chambre. C'est lui qui donne la parole, et qui, représentant de la Chambre, reçoit les demandes de scrutin et autres, les pétitions, les projets de loi. En un mot, il est le chef

[1] Loi 16 juillet 1875, art. 11.

[2] La Constituante a eu 48 présidents, la Législative 26 et la Convention 73. Trois seulement ont été réélus à la Constituante et trois à la Convention, notamment Robespierre. — La Constituante de 1848 établit le délai d'un mois, mais admit la rééligibilité.

[3] Loi 16 juillet 1875, art. 11.

de la Chambre qui l'a élu : au nom du règlement, il exerce une véritable autorité sur les membres et applique ou propose les diverses pénalités parlementaires. Le président veille à la sûreté de la Chambre. Nous savons qu'il a le droit de réquisition directe à l'égard de la force publique.

Les vice-présidents remplacent le président absent ou empêché.

Les secrétaires surveillent la rédaction du procès-verbal et en donnent lecture.

Les questeurs sont chargés de la comptabilité et de l'ordonnancement des dépenses. Ils sont les administrateurs de la Chambre.

Le président et les questeurs résident au palais de la Chambre.

Les divers employés des Chambres sont nommés par chaque bureau et le président de la commission de comptabilité, ou par le bureau seul [1].

Règlements parlementaires. — Toutes les Chambres qui ont été vraiment libres ont rédigé elles-mêmes leur règlement. Sauf le principe de la publicité des séances, du comité secret, de la durée des pouvoirs du bureau et des attributions du bureau du Sénat dans l'Assemblée nationale [2], la Constitution de 1875 a laissé au Sénat et la Chambre des députés le soin de fixer leur règlement intérieur.

Celui du Sénat a été voté le 10 juin 1876 et a depuis subi plusieurs modifications. De même pour la Chambre, dont le règlement porte la date du 16 juin 1876.

Le règlement est obligatoire pour tous les députés ou sénateurs.

Le règlement est appliqué et interprété par le président, qui consulte la Chambre, s'il a des doutes sur la portée d'un article. Tout membre peut demander la parole pour un rappel au

[1] Voir Poudra et Pierre : *Traité de droit parlementaire*, 419, s. et supplément, 203, s.

[2] Loi 16 juillet 1875, art. 5 et 11.

règlement et faire suspendre ainsi la discussion principale, afin qu'il soit statué sur la violation actuelle du règlement.

Pénalités parlementaires. — Les règlements constituent le code pénal de la Chambre. L'Assemblée législative de 1849 crut devoir fortifier les pouvoirs du président et admit la censure avec exclusion temporaire, les arrêts, la privation d'indemnité. L'exclusion temporaire est une peine dangereuse bien que peut être parfois nécessaire. Les Chambres font bien d'être prudentes dans l'application de cette peine, si la majorité ne veut pas compromettre son influence et laisser croire qu'elle supprime ses adversaires, pour n'avoir pas à discuter avec eux.

Les Chambres avaient, en 1876, supprimé les peines pécuniaires et le droit, pour le président, de faire arrêter le membre exclu qui refuse de se soumettre. Mais le 13 novembre 1877, la Chambre des députés a cru devoir rétablir ces peines et donner ce droit au président. Elle a encore, le 1er décembre 1879, considérablement aggravé son règlement, très-sévère pourtant, puisque, par simple mesure disciplinaire, sans jugement, il permet d'atteindre la personne et les biens des représentants.

Il est permis d'avoir des doutes sur la légitimité et l'utilité du droit que s'attribue la Chambre des députés. Presque toujours, le condamné est un membre de la minorité; le juge, c'est la majorité. Alors même que celle-ci a raison, elle n'est pas présumée impartiale, n'étant pas assez désintéressée. Les représentants qui ont subi les rigueurs du réglement sont bien plus souvent des victimes de l'intolérance politique, que des fanatiques turbulents et insociables.

Quoi qu'il en soit, le règlement, loi intérieure, est du ressort exclusif de la Chambre, et l'application des peines disciplinaires ne saurait être portée devant aucune juridiction[1].

Au Sénat, les peines sont le rappel à l'ordre, — la censure simple, — la censure avec exclusion temporaire.

[1] Poudra et Pierre : *l. c.* Supplément, 209, s. (Affaire Baudry d'Asson).

La Chambre a, en outre, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal. Cette peine peut s'appliquer au député qui, dans la même séance, a été rappelé à l'ordre : elle emporte privation, pendant quinze jours, de moitié de l'indemnité parlementaire.

C'est le président qui rappelle à l'ordre. Le membre puni peut toujours, à la fin de la séance, s'expliquer sur le rappel à l'ordre, qui souvent est retiré.

La censure simple ou avec exclusion temporaire, pour trois séances au Sénat, et pour quinze séances à la Chambre des députés, sont prononcées par la Chambre, sur la proposition du président. Le membre censuré est privé de son indemnité pendant un ou deux mois et l'extrait du procès-verbal, prononçant la censure, est affiché, à ses frais, dans les communes de l'arrondissement qui l'a élu. Le député exclu, qui n'accepte pas sa peine, peut être arrêté sur l'ordre du président et conduit dans un local disposé à cet effet, où il garde les arrêts pendant trois jours.

Le membre censuré peut toujours demander à être entendu ou à faire entendre en son nom un de ses collègues.

Le Président peut, au cas de tumulte, suspendre la séance et même la lever.

Congés. — Pour s'absenter des séances, le représentant doit recevoir un congé, sinon il ne remplirait pas le mandat qu'il a sollicité ou accepté. Celui qui n'a pas de congé peut être inscrit à l'*Officiel* et privé de son indemnité. Les congés sont donnés par la Chambre, sur l'avis d'une commission renouvelée tous les mois.

Budget parlementaire. — Chaque Chambre a un budget qu'elle administre avec une entière indépendance, sans être soumise à la Cour des comptes, par une commission spéciale de comptabilité et surtout par les questeurs. Une Chambre ne discute jamais la dotation de l'autre Chambre.

VII.

Procédure parlementaire[1].

Propositions. — Les propositions émanées des représentants doivent être rédigées par écrit et précédées d'un exposé des motifs. Elles sont adressées au président de la Chambre, qui en donne communication pendant la séance ou bien le lendemain. En fait, les représentants déposent les propositions à la tribune, en énonçant brièvement leur objet. Le président en ordonne l'impression, la distribution et le renvoi à la commission d'initiative, ou bien, s'il y a eu déclaration d'urgence, aux bureaux ou à la commission spéciale déjà nommée.

Les propositions ordinaires peuvent être prises en considération, et, par suite, renvoyées aux bureaux, sur le rapport de la commission d'initiative.

Les propositions peuvent, en tout état de cause, être renvoyées à l'examen du Conseil d'État[2]. La compétence de ce dernier est générale. Pour quelques projets spéciaux, le renvoi pourrait être fait à d'autres corps délibérants[3].

Les propositions qui n'ont pas été prises en considération ne peuvent être reproduites que six mois après. Le délai est de trois mois pour celles qui ont été rejetées après avoir été prises en considération. Cela ne s'applique pas à une proposition différente, bien que portant sur le même objet.

L'auteur d'une proposition peut toujours la retirer et la discussion cesse, à moins qu'un autre représentant déclare re-

[1] Nous ne pouvons donner qu'un résumé rapide de la procédure. Pour plus de détails, nous renvoyons au *Traité de droit parlementaire* de MM. Poudra et Pierre, 483 à 730.

[2] Loi 24 mai 1872, art. 8. — La loi 13 juillet 1879, art. 4, a organisé une section de législation.

[3] En 1879, une proposition a été renvoyée au Tribunal des conflits. Voir le rapport fait, au nom de ce tribunal, par M. Léon Aucoc : *Revue critique de législation*. 1879, 240, s.

prendre cette proposition. Cela ne s'applique pas aux projets retirés par le Gouvernement : ils ne peuvent être repris par un représentant que sous la forme ordinaire de l'initiative.

Bureaux. — Depuis 1814, les Assemblées se sont divisées en bureaux pour l'examen préalable des affaires. Il y en a neuf au Sénat et onze à la Chambre, qui sont tirés au sort.

Le tirage des bureaux est l'une des premières opérations auxquelles procède la Chambre réunie en session ordinaire ou extraordinaire. Les bureaux sont renouvelés tous les mois, sauf prorogation tacite ou expresse de leurs pouvoirs. Cette prorogation peut s'appliquer aux bureaux de la précédente session.

Lorsqu'une vacance se produit dans une commission, elle est comblée par le bureau qui avait fait la nomination primitive, et non par le bureau actuel qui porte le même numéro.

Les bureaux nomment, de la même manière que la Chambre, un président et un secrétaire. Sauf exception, ils se réunissent trois fois par semaine.

L'ordre du jour des bureaux est déterminé par la Chambre. Les discussions ne peuvent y être ouvertes, sauf urgence déclarée, que vingt-quatre heures après la distribution des projets. Chaque bureau nomme, dans son sein, un ou parfois plusieurs membres de la commission chargée d'étudier un projet spécial. Quelquefois la nomination a lieu au scrutin de liste, mais toujours dans les bureaux. Les règlements ont limité avec raison le nombre de commissions dont pourrait faire partie le même membre.

Commissions. — A la différence des comités révolutionnaires, qui, par leur permanence et leur mandat général, ressemblaient à une section administrative du Conseil d'État, les commissions ont un mandat déterminé. Elles sont ainsi moins dangereuses que les comités et bien plus utiles, à raison des études spéciales auxquelles elles se livrent et qui produisent parfois des rapports remarquables[1].

[1] Voir Poudra et Pierre : *Traité de droit parlementaire*, 515, s.

Les commissions, à la Chambre des députés, sont rarement nommées en séance publique, sauf pour les projets très-importants. Alors, à la différence de la nomination ordinaire par les bureaux, l'élection se fait sans débat, ce qui est mauvais. Il est utile, en effet, qu'il y ait une première manifestation des opinions et que le commissaire soit élu en parfaite connaissance de cause. Le Sénat n'a admis que les nominations dans les bureaux.

Les commissions nomment un président et un secrétaire et font toutes diligences pour s'éclairer. Puis, la discussion terminée, elles choisissent un rapporteur qui donne à la Chambre le résultat du travail de la commission.

La commission du budget se compose de trente-trois membres à la Chambre et de dix-huit au Sénat. Elle se partage souvent en sous-commissions, qui ont des rapporteurs spéciaux, en outre du rapporteur général. Cette commission s'occupe de toutes les lois de finances. Les crédits supplémentaires ou extraordinaires sont examinés par la commission qui a préparé le budget modifié par ces crédits.

La Chambre peut créer une commission spéciale pour l'examen de projets financiers. Cette commission devra s'entendre, pour les crédits, avec la commission du budget, qui peut toujours demander la communication des projets discutés ou même partiellement votés.

Il y a toujours quatre commissions mensuelles pour examiner : les projets d'initiative parlementaire, — les projets intéressant les communes et les départements, — les pétitions, — les congés.

La commission d'initiative est chargée de donner son avis sur les propositions des représentants, de manière à arrêter celles qui ne méritent pas l'examen approfondi d'une commission spéciale. La Chambre adopte, en général, l'avis de la commission, qui doit être donné dans la quinzaine, si l'auteur du projet le réclame.

La Chambre renvoie souvent à une commission les nouveaux projets analogues à celui qu'elle est chargée d'examiner. Les

commissions spéciales subsistent jusqu'au vote définitif sur le projet. Elles sont libres de modifier ou de remplacer la proposition qui leur est soumise.

La Chambre peut dessaisir une commission malgré elle, mais seulement après le rapport, afin qu'il soit statué en connaissance de cause.

Les commissions du Sénat ne sont pas dessaisies par le renouvellement triennal. Les sénateurs non réélus sont remplacés par leurs successeurs. Les propositions d'initiative sénatoriale transmises à la Chambre ne tombent pas après le renouvellement de la Chambre des députés.

Une commission n'est pas démissionnaire à la majorité : il faut l'unanimité des membres. Au reste chaque membre est libre d'adresser sa démission au président de la Chambre ou au président de la commission.

Les séances des commissions ne sont plus publiques, comme elles l'étaient anciennement. Les auteurs des propositions ont toujours le droit d'être entendus.

Les représentants peuvent toujours consulter les documents remis aux commissions, mais non les procès-verbaux.

Rapports. — Le rapport, qui résume les travaux de la commission et les motifs de la décision qu'elle adopte, doit être approuvé par elle avant d'être présenté à la Chambre. Il n'y a d'ailleurs aucun délai pour le dépôt du rapport.

Les rapports doivent être, en général, distribués avant l'ouverture de la discussion, sauf décision contraire et sauf aussi le cas d'urgence.

Procès-verbaux. — Les procès-verbaux constatant les opérations et les votes des Chambres sont rédigés sous la surveillance des secrétaires. Ils donnent l'analyse des discours et la mention des projets de loi, des propositions et rapports, qui sont publiés à part, comme annexes.

Le procès-verbal d'une séance doit être lu par un secrétaire et adopté par la Chambre à la séance suivante, ou bien à la fin

de la séance, si la Chambre se sépare pour faire place à une autre.

Comptes rendus. — A côté du procès-verbal succinct, les Chambres font rédiger un compte rendu analytique détaillé. Il est officiel depuis 1848 et mis gratuitement à la disposition des journaux, qui d'ailleurs sont libres de ne pas l'insérer[1].

Le président a le droit de ne faire insérer dans le procès-verbal que ce qui a été entendu de lui et de l'Assemblée. Toutefois si un discours a été entendu, la Chambre ne pourrait pas décider qu'il ne sera pas reproduit, ainsi qu'on l'avait proposé en 1848 pour un discours socialiste de Proudhon. Cette suppression serait contraire à la liberté parlementaire.

Ordre du jour. — L'ordre du jour de la prochaine séance est fixé par la Chambre et il peut d'ailleurs être toujours modifié dans le courant de la séance. Il faut toutefois que cette modification ne soit pas une tactique de parti, profitant d'absences nombreuses dans l'autre parti. C'est là une question de loyauté.

Dans les circonstances graves, le président peut avancer l'heure de la séance. Cela s'est produit en 1830, en 1848 et en 1870.

Débats. Tribune. — Lorsqu'un représentant a la parole, que le président seul peut accorder, il quitte sa place pour monter à la tribune. On a souvent proposé de faire parler les orateurs de leur place[2]. Cela paraissait plus rapide, plus simple, moins intimidant et moins théâtral. L'éloquence y perdrait, mais la discussion y gagnerait en précision et en clarté. Des

[1] Sous le second Empire existait le principe du compte rendu obligatoire pour les journaux qui voulaient parler des séances du Corps législatif. Constit. 1852, art. 42. — Décret, 17 février 1852, art. 14. — Sén.-cons. 2 février 1861. — Circul. 27 mars 1852.

[2] Cela a même été appliqué sous la Constituante jusqu'au 20 uin 1790 et de 1852 à 1867.

raisons littéraires et des nécessités d'acoustique ont fait maintenir la tribune, qui convient davantage à nos habitudes latines de solennité.

Orateurs. — Le président appelle alternativement un orateur *contre* et un orateur *pour*. Celui qui est appelé cède souvent son rang à un orateur inscrit plus loin. L'inscription n'est admise qu'après le dépôt du rapport. Les ministres et les commissaires du gouvernement sont entendus quand ils le demandent, mais un représentant est toujours admis à leur répondre[1]. De même pour les rapporteurs qui peuvent toujours prendre part à la discussion.

On peut toujours obtenir la parole pour un rappel au règlement, une réclamation d'ordre du jour, de priorité, de question préalable ou pour un fait personnel.

Le président seul peut interrompre un orateur, le rappeler à la question et proposer de lui interdire la parole pour le reste de la séance.

Le président peut toujours, en quittant le fauteuil, prendre part à un débat, d'après son rang d'inscription.

Discours. — Les discours écrits ne sont pas interdits. Parfois, surtout dans les questions financières, ils peuvent être utiles. Pourtant ils ont, en général, l'inconvénient d'être plus oratoires et littéraires que pratiques, de ne répondre à personne, d'avoir la partialité et souvent la violence de la pensée solitaire, de supprimer en un mot la discussion[2]. L'improvisation seule convient à la délibération sur les affaires publiques. C'est le vrai moyen de discuter d'une manière intelligente, complète, vivante. L'éloquence académique et les professeurs de rhétorique y perdront peut-être, mais le pays y gagnera. Néanmoins il serait injuste et imprudent de prohiber les discours écrits, comme on l'avait proposé après 1830. Un représentant peut manquer de hardiesse ou d'éloquence naturelle

[1] Loi 16 juillet 1875, article 6.

[2] La plupart des discours de la période révolutionnaire étaient écrits.

et avoir de très-bonnes raisons à exposer et des documents précieux à utiliser[1].

Clôture. — La clôture de la discussion est prononcée par la Chambre si elle se trouve assez éclairée, ou s'il n'y a plus d'orateurs inscrits. La demande de renvoi de la discussion a la priorité sur la demande de clôture. Celle-ci ne peut pas être prononcée si le rapporteur, un ministre, ou un commissaire du gouvernement, demandent la parole[2].

Délibérations. — Des votes précipités, des délibérations incomplètes, font des lois mauvaises, qui ne sont pas une œuvre de calme réflexion. Les règlements des Chambres ont toujours eu pour but d'éviter la hâte fiévreuse de l'improvisation législative.

Cela est indispensable avec une Chambre unique. L'Assemblée nationale de 1871 avait maintenu le principe des trois délibérations, sauf urgence, principe emprunté à la Législative de 1849.

Ces précautions sont loin d'être inutiles quand il y a deux Chambres. Actuellement, il faut en principe, et sauf toujours les cas d'urgence, deux délibérations, au moins à cinq jours d'intervalle. Toutefois, le vote d'un projet déjà adopté après deux délibérations, et amendé par l'autre Chambre, peut avoir lieu en une seule délibération, sans qu'il y ait lieu de déclarer

[1] Benjamin Constant avait fait introduire la prohibition des discours écrits dans l'Acte additionnel du 22 avril 1815. Dans ses *Principes de politique* (ch. VII, t. II, 63, s. du *Cours de polit. constitut.*), publiés, en mai 1815, pour faire l'apologie de cet Acte, il indiquait les nombreux arguments que l'on peut invoquer : nécessités pratiques de la discussion, danger des amplifications, besoin de faire effet et, par suite, d'exagérer de plus en plus. Il rappelle les usages du Parlement anglais et soutient que la nécessité de l'improvisation aura pour effet de créer « cette majorité silencieuse, qui, disciplinée pour ainsi dire, par la supériorité des hommes de talent, est réduite à les écouter faute de pouvoir parler à leur place; qui s'éclaire, parce qu'elle est condamnée à être modeste, et qui devient raisonnable en se taisant. » — Contre le discours écrit, voir aussi un piquant discours écrit du duc de Morny, prononcé à l'ouverture de la session de 1862 et cité par Poudra et Pierre : *l. c.*, 605.

[2] Cpr., *suprà*, p. 193, s.

l'urgence. De même, en général, pour les lois de finances, mais les deux délibérations sont nécessaires pour les lois portant approbation de conventions financières, ou concession de pensions nationales.

Pour passer à la deuxième délibération, il faut que tous les articles du projet aient fait l'objet d'un vote. La seconde délibération peut d'ailleurs porter sur un projet modifié par la commission. Souvent la discussion générale est réservée pour cette délibération. Les amendements sont de droit renvoyés à la commission, si le rapporteur le demande. Les articles déjà votés en première lecture et non modifiés ni combattus, ne sont pas soumis au vote en deuxième lecture.

Lorsqu'une seule délibération suffit, la discussion ne peut commencer que vingt-quatre heures après la distribution du rapport.

Après toute discussion générale, la Chambre vote sur le passage aux articles, et quand les articles ont été successivement adoptés, on vote sur l'ensemble de la loi. Avant ce dernier vote, la commission peut exiger le renvoi du projet pour coordonner les articles.

Pour le budget, la discussion, sur chaque ministère, peut, en cas d'urgence, commencer avant la distribution du rapport général. On ne vote que les chapitres, non les articles, que l'on ne lit même pas, à moins de controverse sur l'un d'eux.

Les virements étant permis entre les articles d'un même chapitre, les Chambres ne peuvent les prohiber qu'en transformant l'article en chapitre, ce qui établit la spécialité des crédits.

En droit, on admet que rien n'empêche les Chambres d'introduire dans le budget des lois organiques, bien qu'on puisse objecter que le principe des deux délibérations soit violé. En fait, les Chambres s'abstiennent, avec raison, de ces pratiques dangereuses, qui, plus d'une fois, ont amené des votes mauvais, résultant de la surprise.

Quand le budget n'est pas voté avant l'ouverture de l'exercice, les Chambres accordent des douzièmes provisoires, ce qui, parfois, est une manière de faire capituler le pouvoir exécutif

par un refus partiel de l'impôt. Cela est arrivé pour le budget de 1878.

Les Chambres votent sur les tarifs d'impôts, mais non sur les évaluations de rendements pour les impôts de quotité.

Dans les délibérations sur les conventions et cahiers des charges, le Parlement peut adopter des amendements, qui lient le ministre, mais point la compagnie. Ils ne sont définitifs que si celle-ci les adopte.

Pour les traités diplomatiques, on ne vote aucun amendement : les Chambres adoptent, rejettent ou ajournent en renvoyant le projet au Gouvernement pour qu'il négocie afin de faire modifier le traité dans un sens indiqué.

Déclaration d'urgence. — La déclaration d'urgence, qui a pour effet de simplifier beaucoup la procédure, peut être demandée en tout état de cause; en général, c'est après le rapport de la commission d'initiative. L'urgence ne pourrait pas être demandée après le vote des articles : ce serait une surprise pour ceux qui ont dû compter sur la deuxième lecture. De même si la Chambre vient de décider qu'elle passera à une seconde délibération. L'urgence peut être demandée par tout représentant.

Le Sénat a décidé que l'urgence devrait être demandée à l'ouverture de la séance et ne pourrait être votée qu'à la fin. La Chambre des députés n'a pas adopté cette mesure de précaution.

Les projets déclarés urgents peuvent être définitivement discutés, aussitôt après la lecture du rapport. Le vote a lieu suivant une procédure plus rapide que pour les délibérations ordinaires.

L'urgence peut être retirée au Sénat jusqu'à la discussion des articles, et, à la Chambre, après cette discussion et avant le vote sur l'ensemble de la loi.

Les Chambres peuvent décider que les lois seront promulguées d'urgence dans les trois jours[1]. Il faut pour cela un vote distinct du vote ordinaire sur l'urgence.

[1] Loi 16 juillet 1875, art. 7.

Il est difficile que les règlements parlementaires n'admettent pas les votes d'urgence. Toutefois, les Chambres feront bien d'être toujours prudentes sur ce point. Même avec la dualité des Chambres, l'urgence peut devenir dangereuse. La Chambre qui a fait un vote irréfléchi, téméraire, dangereux, est, comme tout homme, esclave de la faute qu'elle a commise. Par un faux point d'honneur elle s'entêtera souvent dans ce vote et il y aura conflit avec l'autre Chambre, qui peut-être aura la faiblesse de céder. Chaque Chambre doit agir comme si elle était seule, et ne pas adopter des lois mauvaises, en comptant qu'elles seront rejetées par l'autre Chambre.

Le vote d'urgence favorise les votes dangereux. Dans toutes les assemblées, spécialement dans la Convention, les pires mesures ont été prises séance tenante, par délibérations instantanées, sur la motion improvisée d'un député sentimental ou violent, qui ne voyait pas toute la portée de sa proposition.

C'est grâce surtout au vote d'urgence qu'une minorité violente arrive à dominer la majorité, et à escamoter les lois qu'elle désire, afin d'établir sa domination, par le despotisme et la terreur. La passion devient obligatoire pour tous et la réflexion est suspecte et rétrograde. « Les Jacobins précipitent le vote, parce que leurs décrets ne supportent pas l'examen [1] ».

Quand, dans les temps de crise, le vote d'urgence se combine avec l'appel nominal, au lieu du scrutin secret, la peur émiette la majorité réelle. Les listes de vote deviennent aisément des listes de proscription. « Nous perdions toujours cent voix à l'appel nominal », dit Hua, avocat de Paris et membre de la Convention [2].

[1] Taine : *Révolution*, t. II, ch. IV, 114.

[2] Cité *ibid.*, 115 : Parmi les mauvaises lois votées sur l'heure, nous citerons : L. 20 juin 1790 abolissant la noblesse ; — 8 avril-25 mai 1791, incompatibilité entre les fonctions de député et de ministre ; — 19 juin 1792, prescrivant de brûler les titres de noblesse se trouvant dans les dépôts des départements ; — 1er avril 1793, suppression de l'inviolabilité parlementaire.

Malheureusement, dès que les passions politiques se trouvent en jeu, l'urgence est presque toujours prononcée. Cela est arrivé pour la loi du 30 août 1883, sur l'épuration judiciaire, loi qui pourtant paraissait trop grave, pour être discutée rapidement (Séances du 19 mai à la Chambre et du 20 juillet au Sénat).

Il faut donc, pour la liberté du Parlement et le bien du pays, que les votes d'urgence soient rares, parfaitement motivés et qu'un petit nombre de membres puisse toujours imposer le scrutin secret : en énervant la violence et en diminuant la peur, ils assureront souvent le triomphe de la raison publique.

Priorité. — Toute question principale discutée par une assemblée est primée par la question préalable, qui, si elle est votée, implique rejet, — par les questions préjudicielles d'ordre du jour, de rappel au réglement, d'ajournement défini de la discussion de renvoi d'un article à la commission, — par les amendements, — par les questions de priorité.

Les amendements ont la priorité sur le projet de la commission, qui a la priorité sur le projet primitif. Les membres ne peuvent reprendre, à titre d'amendement, en leur donnant ainsi la priorité, les projets de la commission ou du gouvernement, que s'ils ont été abandonnés. Des amendements qui auraient la valeur d'un contre-projet complet n'obtiendraient pas nécessairement la priorité.

Les amendements appelés les premiers sont ceux qui s'éloignent le plus du projet de la commission.

Question préalable. — La question préalable ne peut être proposée, s'il n'y a pas demande d'urgence, par l'auteur de la proposition ou par tout autre membre, qu'après le rapport de la commission d'initiative. Il faut que la Chambre, pour refuser de délibérer, sache sur quoi elle est appelée à délibérer. Cela s'applique spécialement aux projets du gouvernement qui ne doit pas être dépouillé de son droit d'initiative.

La question préalable peut être demandée sur toute délibération : amendements, interpellations, pétitions, etc. Elle peut avoir pour effet de supprimer la discussion sur les motifs d'un rapport.

Le Sénat n'admet aucune discussion sur la question préalable, mais autorise l'auteur de la proposition à être entendu. En fait, il en est de même à la Chambre des députés. La question

préalable a quelque chose de dédaigneux : il faut donc que la Chambre n'agisse pas trop à la légère, et qu'il y ait des raisons sérieuses, très-graves même, pour refuser de délibérer.

Quorum. — Pour qu'une Chambre puisse valablement voter, il faut qu'il y ait un nombre déterminé de représentants. Il faut, à la fois, que la minorité présente ne puisse pas opprimer la majorité absente, et que la minorité absente n'ait pas les moyens d'empêcher la majorité présente de siéger et de remplir ses devoirs parlementaires.

En Angleterre, trois membres suffisent pour que la Chambre des lords puisse délibérer; pour la Chambre des communes il en faut quarante, et même, pour les pétitions, vingt suffisent.

En France, le chiffre, ou *quorum,* suivant l'expression anglaise, nécessaire pour la validité des votes, a été d'abord assez faible [1].

Actuellement, le chiffre est de la moitié plus un du nombre légal des sénateurs et des députés, sans tenir compte des vacances. Toutefois, après un vote au scrutin public rendu inutile par l'insuffisance du nombre des présents, le second vote, fixé à la séance suivante et fait de la même manière, est valable à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants.

Le *quorum* se calcule, à la Chambre des députés, d'après les présents et non d'après les votants. C'est le bureau de la Chambre qui constate, souverainement s'il est unanime, le nombre des présents. Au Sénat on paraît exiger, au contraire, 151 votants.

Bien que cela ne soit peut-être pas bien raisonnable, le *quorum* n'est exigé que pour le vote, non pour la discussion. Il faut croire pourtant que la discussion est nécessaire pour former une conviction raisonnée et réfléchie. Le représentant n'a pas été nommé pour opiner du bonnet et voter, par es-

[1] Constituante : 200 sur 1145 membres. — Législative : 200 sur 745. — Puis le tiers ou la moitié. — En 1848, 500 sur 900. — En 1849, 376 sur 750. — En 1871, 370 sur 738.

prit d'imitation, d'après la conviction qu'un autre lui aurait préparée en son absence. Les délibérations qui se produisent dans les bureaux et dans les commissions ne sont pas un argument en faveur de la pratique actuelle. Ces discussions fractionnaires préparent et éclairent la discussion générale, mais ne la remplacent pas. C'est cette dernière qui seule forme les convictions bien motivées et prépare le vote. Si le député ne vote pas par discipline, il risque d'obéir à des préjugés, que la discussion générale aurait peut-être détruits.

Le *quorum* n'est pas nécessaire pour la fixation de l'ordre du jour, qui est indispensable et qui ne préjuge rien. Il en est autrement pour l'ordre du jour des bureaux qui est toujours fixé par la Chambre, et pour les votes de clôture qui influent sur le fond.

Modes de voter. — Les votes des Chambres doivent être éclairés et libres. Le mode de voter doit donc être conçu de manière à assurer ces deux qualités.

Quand une question est complexe, tout membre peut exiger la division du vote. Les commissions d'initiative peuvent aussi présenter des conclusions divisées sur le même projet.

Lorsqu'il y a eu des votes divisés sur un ou plusieurs articles, il faut un vote sur l'ensemble. Les divers amendements proposés sur un article doivent être repoussés séparément, mais non en bloc. De même, pour diverses propositions dont une commission spéciale propose le rejet, ou pour deux rapports portant sur deux propositions identiques. Si un rapport sommaire d'une commission d'initiative, porte sur plusieurs propositions, c'est le rapport qui est mis aux voix et le vote peut avoir lieu en bloc.

Les votes ont lieu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Le partage vaut rejet. Exceptionnellement, pour voter la révision constitutionnelle, il faut la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale[1].

[1] Loi 25 février 1875, art. 8. — *Suprà*, ch. III, 66.

Sous la Révolution, les votes publics par assis et levé et par appel nominal, favorisèrent les violents, grâce surtout aux vociférations et aux menaces des spectateurs des tribunes, et de la foule qui assiégeait les abords de l'Assemblée.

Cette expérience fit longtemps maintenir le scrutin secret, qui ne devint exceptionnel qu'en vertu de la loi du 18 mars 1845. En faveur de l'introduction du scrutin public on avait développé cette idée que, si le député doit être libre dans ses votes et pouvoir résister à ses commettants, puisqu'il est le représentant de tout le pays et non pas seulement de la circonscription qui l'a nommé, il faut aussi que l'électeur connaisse la conduite des députés, afin de lui continuer ou de lui retirer sa confiance[1].

Actuellement il y a trois modes de voter : par assis et levé, — par scrutin public, — par scrutin secret.

Vote par assis et levé. — Le vote par assis et levé est le plus fréquent : il est le plus rapide, pourvu qu'il ne soit pas douteux. Si une seconde épreuve ne donne pas de résultat certain, il est procédé immédiatement à un scrutin public. Ce dernier mode est, en outre, employé au Sénat pour le vote de l'ensemble des lois, sauf celles d'intérêt local, et, à la Chambre, pour les ouvertures de crédits autres que ceux d'intérêt local. Cela s'applique au budget des recettes et au budget des dépenses, mais non pas nécessairement aux lois d'impôts.

Scrutin public. — Sauf quelques rares exceptions, relatives surtout à la discipline de l'Assemblée, le scrutin public peut être demandé, en toute matière, par dix membres au Sénat, par vingt membres à la Chambre. La demande doit être faite par écrit et signée : les noms des auteurs sont insérés, de plein

[1] Duvergier de Hauranne : *Discours* du 22 mars 1843. — Cpr. *Discours* du 10 février 1845. — Cette loi de 1845 admettait, de droit, le scrutin secret, s'il était demandé par vingt membres.

Le scrutin secret disparut de 1852 à 1870.

droit, au *Journal officiel,* ce qui empêche souvent la demande. En cas d'épreuve douteuse par assis et levé, la demande de scrutin public par un seul membre suffit.

Au Sénat, le scrutin public a lieu à la tribune, sur la demande de dix membres, si le Sénat l'autorise. A la Chambre des députés, ce scrutin est de droit si quarante membres l'exigent.

Les scrutins publics simples se font par le dépôt dans les urnes que les huissiers font circuler de bulletins bleus ou blancs portant le nom du représentant et signifiant rejet ou adoption. Le Président prononce la clôture du scrutin et en proclame le résultat, après le dépouillement fait par les secrétaires. Les doubles votes étant fréquents dans ce scrutin, les secrétaires procèdent à un pointage, dès que l'écart entre les voix pour et contre est faible. Dans ce cas le dépouillement est proclamé, mais le résultat ne peut être proclamé qu'après le pointage, qui n'est pas nécessairement fait dans la salle des séances. Les doubles votes sont annulés.

Dans le scrutin public à la tribune, le député dépose son bulletin dans l'urne qui se trouve sur la tribune et une boule de contrôle, qui lui a été donnée par un secrétaire, dans une autre urne. Le pointage est donc inutile.

Les noms des votants dans le scrutin public sont insérés au *Journal officiel.* On y met aussi les noms des absents, en indiquant s'ils sont autorisés à s'absenter.

Scrutin secret. — Dans tous les cas où le scrutin public est possible, il devient secret, au Sénat, si vingt membres le réclament, et, à la Chambre, sur la demande de cinquante membres. La demande de scrutin secret a la priorité sur la demande de scrutin public.

Le scrutin secret se fait comme le scrutin public à la tribune, mais avec des boules noires ou blanches remplaçant les bulletins bleus ou blancs. Le résultat est arrêté par deux secrétaires au Sénat et par quatre à la Chambre.

Appel nominal. — L'appel nominal peut être demandé, au Sénat, pour le scrutin secret et, à la Chambre, pour le scrutin public et le scrutin secret. Chaque Chambre se prononce sans débat sur cette demande.

Votes acquis. — Les votes acquis peuvent être annulés, au cours de l'opération ou de la séance, pour erreurs matérielles ou malentendu, — après la séance, pour erreurs matérielles, — mais jamais, au cours de la séance ou après la séance, pour des motifs étrangers au vote lui-même.

S'il y a une différence entre le résultat du dépouillement opéré, en séance, par les secrétaires, et celui qui a été fait, hors séance, par le bureau des procès-verbaux, c'est le premier seul qui fait autorité, jusqu'à décision contraire de la Chambre.

Même sur des preuves matérielles d'erreur, les Chambres ont rarement annulé les scrutins de la veille ou de l'avant-veille[1]. Cette hésitation est peut-être fâcheuse et de nature à affaiblir le respect de la loi. Pour qu'une décision du Parlement s'impose, il faut que la majorité qui l'a votée ne soit pas douteuse. S'il y a des présomptions très-graves, et même des preuves incontestables d'erreur, il serait plus raisonnable de recommencer le vote. Si la majorité était certaine et bien décidée, elle se retrouvera. Sinon, la loi, qui, par erreur, avait été considérée comme votée, sera rejetée. Ce ne sera pas un grand malheur. Une majorité douteuse ne donne pas beaucoup d'autorité à une loi, et permet de soutenir qu'elle a contre elle une majorité certaine dans le pays.

Votes motivés. — La Chambre peut admettre des déclarations individuelles ou collectives pour expliquer les motifs du vote non secret qui va être émis. Les votes de la Chambre ne sont jamais motivés. Il ne devrait aussi jamais y avoir des considérants, qui souvent affaiblissent et obscurcissent la loi. Le Parlement édicte des ordres; il ne doit pas perdre son temps,

[1] Poudra et Pierre : *l. c.*, 719, s. — Cela s'est produit, au Sénat, pour le vote sur la loi de réforme judiciaire du 30-31 août 1883. Voir *Officiel*, 31 juillet 1883, 1128.

et parfois son bon sens, à faire de la métaphysique. Les assemblées révolutionnaires sont, sur ce point, comme sur beaucoup d'autres, un modèle qu'il ne faut pas imiter.

Votes des absents. — Dans les votes on trouve souvent les bulletins des membres absents. Cet abus a soulevé de fréquentes réclamations chez les vaincus des scrutins, mais il n'a pas disparu, malheureusement pour la loyauté et la sincérité des votes.

Cet abus n'est pas possible pour le scrutin public à la tribune ni pour le scrutin secret. Toutefois les membres absents sont souvent autorisés par la Chambre à faire déposer leur bulletin ou leur boule.

Abstention. — Tout membre peut s'abstenir. En général le président ne prend point part au vote. Toutefois la censure est applicable aux manœuvres ayant pour but d'amener une abstention collective.

Expédition des lois. — Lorsqu'une loi est votée, il en est fait deux expéditions, d'après le texte dont s'est servi le président pour le vote. De ces deux expéditions, signées par le président et par les secrétaires, l'une est déposée aux archives de la Chambre, l'autre est transmise aux autorités compétentes.

S'il s'est introduit une erreur dans l'expédition d'une loi, la Chambre seule qui a commis l'erreur peut en ordonner la rectification.

VIII.

Rapports des Chambres entre elles.

Les Chambres ayant les mêmes prérogatives, leur accord est une nécessité permanente de leur action. Il faut donc qu'elles puissent se concerter, afin de bien s'entendre.

Les projets d'initiative parlementaire votés par une Chambre sont transmis par le président au président de l'autre Chambre. Ces projets sont renvoyés, non pas à la commission d'initiative, mais au bureau, ou à une commission spéciale déjà nommée.

Lorsqu'un projet émané du Sénat a été modifié par la Chambre des députés, le Sénat peut charger une commission de onze membres, élue au scrutin de liste, de s'entendre avec une commission de la Chambre des députés. S'il y a accord, le Sénat délibère sur la nouvelle rédaction.

Si le Sénat repousse l'idée d'une conférence, ou persiste dans la première rédaction, ou bien si les commissions ne tombent pas d'accord, le projet ne peut pas être porté à l'ordre du jour avant le délai de deux mois, sauf sur l'initiative du Gouvernement. Ce délai existe aussi à la Chambre des députés.

A la Chambre des députés la commission, chargée de s'entendre avec celle du Sénat, peut être la commission qui a préparé le projet de loi modifié par le Sénat, ou une commission nouvelle élue dans les bureaux, au scrutin de liste ou au scrutin individuel.

Les commissions mixtes sont présidées en fait par le président de la commission du Sénat. Un seul rapport est rédigé par les soins des rapporteurs des deux commissions.

Si un projet voté par une Chambre a été rejeté par l'autre, ce projet ne peut pas être repris avant trois mois, sauf toujours sur l'initiative du Gouvernement.

Un projet n'est jamais mis à l'ordre du jour d'une Chambre quand un projet analogue est discuté dans l'autre Chambre. On attend le vote définitif. De même pour les interpellations.

Les deux Chambres s'avisent réciproquement de leur constitution, résultant de l'élection du bureau définitif.

Les Chambres ont des sessions identiques[1]. Elles s'entendent aussi, par leurs présidents, pour avoir les mêmes vacances, bien que cela ne soit pas indispensable.

Les Chambres s'abstiennent de critiquer ou de louer les dis-

[1] Loi 16 juillet 1875, article 1.

cours tenus et les votes émis dans l'autre Chambre. Elles n'ont à exercer aucun contrôle réciproque, sauf le rejet des projets de lois. Cette réserve toute naturelle a l'avantage de respecter la dignité de chaque Chambre, et de faciliter entre elles, le maintien de l'harmonie, si utile au bon fonctionnement du pouvoir législatif.

CHAPITRE IX.

POUVOIR EXÉCUTIF.

I.

Nature du pouvoir exécutif.

En indiquant la nature du pouvoir législatif, nous avons dit que, dominé par le pouvoir constituant, il dominait le pouvoir exécutif, qu'il ne faut pas confondre avec le Chef de l'État. Nous savons qu'il faut bien distinguer le *pouvoir,* qui est le droit de commander aux citoyens et la force de sanctionner ces ordres, — et les *organes* du pouvoir, individus ou assemblées, qui incarnent, d'une manière temporaire ou permanente, l'autorité souveraine, dans l'intérêt national.

Le Parlement, avons-nous dit, n'est pas le pouvoir législatif. Le Roi ou le Président ne sont pas le pouvoir exécutif. Ils en sont les dépositaires principaux, éminents, mais non exclusifs. Ils ont des auxiliaires, dont quelques-uns sont indépendants et autonomes. De plus, le Roi ou le Président ne sont pas restreints aux seules fonctions exécutives, ils participent à la fonction législative. Donc, parler du Chef de l'État, ce n'est pas parler uniquement du pouvoir exécutif. Avant d'étudier l'*organe,* il importe de préciser la nature du *pouvoir,* et d'en connaître la légitime étendue.

« Personne, écrivait Bentham, ne fait entrer les mêmes

idées dans ce qu'on appelle puissance législative et puissance exécutive[1] ».

Il suffit, pour comprendre la justesse de cette observation, de se rappeler les difficultés de la classification des pouvoirs, et spécialement la controverse qui existe sur la nature de l'autorité judiciaire, qui, suivant nous, est un élément du pouvoir exécutif.

Quand le législateur a posé les principes qui doivent diriger les actes de la vie sociale, quand il a édicté des ordres généraux, auxquels le passé échappe et qui régissent seulement l'avenir, la mission du pouvoir exécutif commence et vient compléter la mission du pouvoir législatif.

La loi demeure une lettre morte et une impuissante parole, si une force intelligente ne vient pas la sanctionner efficacement. Le pouvoir exécutif est cette force intelligente et subordonnée dans ses actes, mais non dans son existence et son organisation, qui est chargée de comprendre, d'appliquer et d'exécuter la loi.

Le pouvoir législatif pose le principe, le pouvoir exécutif le met en pratique, le fait pénétrer dans la vie des citoyens, et produire les résultats prévus et désirés par le législateur.

La loi est le droit, l'exécution est le fait. La loi est générale et le vote la termine. L'exécution est individuelle, quotidienne, incessante. Son domaine est le présent, par les prohibitions et les ordres; l'avenir, par les mesures de précaution; le passé, par les jugements. L'exécution reste fidèle à la loi, et son respect est la mesure de son étendue, de son autorité et de son indépendance. Pourvu qu'ils obéissent à la loi, les organes du pouvoir exécutif ont liberté entière et échappent ou doivent échapper à toute ingérence parlementaire.

Encore faudra-t-il distinguer le degré de contrôle que les Chambres auront le droit d'exercer sur ces organes, qui s'appellent Gouvernement, Administration, Justice.

Ces trois branches du pouvoir exécutif ont, à cause de la

[1] Bentham et Dumont : *Traités de législation civile et pénale*, t. III, ch. XXI, 350.

nature propre de leurs fonctions, une liberté plus ou moins grande, en proportion inverse de l'arbitraire que le législateur est obligé de leur laisser.

La Justice a pour mission de dire le droit dans les procès, de déterminer, dans une hypothèse qui lui est soumise par les intéressés, et la loi applicable et l'étendue et les conséquences de cette application, dans le passé, dans le présent et dans l'avenir. Un fait étant posé, la Justice doit simplement dire quelle est la loi applicable et en ordonner l'exécution. Interprète de la loi, le juge ne jouit d'aucun pouvoir arbitraire. La loi, intelligemment interrogée et comprise, lui dicte et sa réponse et la conduite à tenir. Il ne peut pas choisir et apprécier : il manque à son devoir, s'il se laisse impressionner par des motifs qui ne soient pas exclusivement juridiques, s'il n'est pas un rigide jurisconsulte, un inflexible serviteur de la loi. Délicate mission à coup sûr, qui exige des qualités éminentes du cœur et de l'esprit.

Toutefois, et c'est là ce que nous voulons retenir, la justice est une mission scientifique, d'une étendue rigoureusement limitée, et qui serait mal remplie si le juge n'était pas absolument libre, abandonné aux seules inspirations de sa conscience. Nul, si ce n'est un juge supérieur, ne pourra réformer ses décisions. Au législateur le soin de trouver une bonne organisation de la justice, qui donne des magistrats intègres, éclairés, impartiaux, chargés de cette redoutable mission de juger les procès, sans recours possible aux Chambres ou au Chef de l'État.

Dès qu'il y a procès, c'est-à-dire difficulté de droit c'est la Justice, administrative, civile ou criminelle, qui intervient. Nous ne dirons pas, comme on l'a trop souvent répété, que le droit privé est le domaine de la justice. La société peut être intéressée dans un procès par les grandes personnalités juridiques, l'État, le département, la commune et les diverses corporations publiques. A ces personnalités, comme aux particuliers, la Justice est chargée de dire le droit et d'imposer l'application de la loi. Donc le droit en général, voilà le do main

de la Justice : elle connaît, interprète et sanctionne constamment, sur la réquisition de tous les intéressés, toutes les lois, civiles, administratives, pénales, commerciales, politiques.

Le Gouvernement et l'Administration ont des fonctions multiples et complexes qui s'analysent toutes en la mise en pratique de la loi par des mesures plus ou moins arbitraires. N'ayant pas à régler la sphère du droit, qui est du domaine de la Justice, le Gouvernement et l'Administration gèrent les intérêts généraux, en s'inspirant nécessairement de la loi, mais avec une liberté de mouvements et un pouvoir d'appréciation qui exigent un grand sens pratique et un intelligent patriotisme.

Le Chef de l'État et ses ministres, par cela même qu'ils agissent dans la sphère des intérêts, doivent tenir compte de l'opportunité et des circonstances. L'opinion publique doit être consultée pour savoir, non pas peut-être ce qui est théoriquement meilleur, mais ce qui est possible.

Cet arbitraire inévitable est évidemment dangereux. Plus d'une fois, le Gouvernement et l'Administration, croyant, avec plus ou moins de sincérité, agir dans l'intérêt public, méconnaîtront des droits et violeront la loi. Dans cette hypothèse, le recours à la Justice est ou doit être toujours ouvert, afin qu'un citoyen ne puisse pas se croire et se dire victime d'un abus de pouvoirs.

Lorsque le Gouvernement et l'Administration demeurent sur leur domaine propre et qu'ils savent éviter les erreurs, les fautes et les illégalités, ils gèrent les intérêts généraux d'après la conduite tracée par le Parlement et en restant sous son contrôle.

Le bien public exige que la loi soit connue, comprise et facilement exécutée. Le Gouvernement est chargé de formuler les instructions, de donner les ordres et d'édicter les prohibitions nécessaires pour que la loi ne reste pas une lettre morte, pour qu'elle devienne une réalité vivante.

Le Parlement est d'une incompétence absolue pour remplir cette fonction, qui consiste à compléter la loi et à la rendre pratiquement exécutoire. Seul le Gouvernement connaît bien,

par l'expérience quotidienne, les difficultés que l'on rencontre et les moyens d'en triompher. Le Parlement n'aurait d'ailleurs pas le temps d'entrer dans le détail, de prévoir et de résoudre les difficultés de la pratique.

Le pouvoir législatif commande, le pouvoir exécutif agit. Voilà peut-être ce qui caractérise le plus exactement ce dernier, surtout dans ses deux premières branches, le Gouvernement et l'Administration. La loi est une formule générale, déclarée obligatoire. L'acte exécutif réalise cette obligation.

Le Chef de l'État et ses agents sont les collaborateurs nécessaires du Parlement, dont les décisions auront pleine efficacité ou resteront impuissantes, suivant l'adhésion ou la résistance des organes du pouvoir exécutif. La loi sera ce que le Chef de l'État voudra. Nous verrons plus loin, en parlant du concours des pouvoirs et de la responsabilité ministérielle, quels moyens pratiques l'expérience a suggérés pour mettre un accord perpétuel entre la volonté législative et la volonté exécutive.

Le pouvoir exécutif pose tantôt des règles générales et fait des actes qui visent l'universalité des citoyens (décrets réglementaires, — armée, — finances, — diplomatie), — tantôt, au contraire, il pose des règles particulières (ordres, autorisations, prohibitions), — ou statue dans des hypothèses individuelles (grâces, gestion du domaine privé de l'État, expropriation pour cause d'utilité publique et surtout jugements).

Il est donc inexact de soutenir que le pouvoir exécutif procède par actes généraux. Cela n'est pas exact, même en ne comprenant pas la Justice dans le pouvoir exécutif. Parfois la sphère d'activité du Chef de l'État a la même étendue que la loi elle-même : il commande à tous les citoyens. Plus souvent, ses actes sont limités à une catégorie d'hommes, ou à un seul individu : l'ordre devient spécial, limité. La loi est toujours générale, l'application devient particulière et déterminée.

Donc le pouvoir exécutif est la suite nécessaire du pouvoir législatif, le Chef de l'État est le coopérateur obligé du Par-

lement. Il n'y a pas, il ne peut pas y avoir de séparation absolue entre eux, sinon la loi serait mal faite et mal appliquée. Les deux principaux organes du pouvoir social exercé dans les limites de la Constitution, ont besoin de se connaître pour se comprendre et pour s'aider. Sans cela, le législateur manquerait d'expérience et de sens pratique, — le Chef de l'État ne pénétrerait pas avec intelligence l'esprit de la loi. Il n'y aurait plus, à vrai dire, de pouvoir exécutif, puisque la loi ne se réaliserait pas, partout et toujours, en actes conformes à la justice et à l'utilité nationale [1].

II.

Organes du pouvoir exécutif.

Les organes du pouvoir exécutif sont très-nombreux. Vouloir les examiner tous, ce serait étudier toutes les branches du droit.

Pour l'Administration et le Gouvernement, nous trouvons le Chef de l'État, les ministres, le Conseil d'État, et cette immense armée de 600,000 fonctionnaires qui exécute leurs ordres dans tout le pays.

Pour la justice, nous avons la Cour de cassation, le Conseil d'État statuant au contentieux, la Cour des comptes, les cours d'appel, les tribunaux, les conseils de préfecture et les diverses juridictions spéciales.

Nous aurons occasion d'étudier plus loin quelques-uns de ces organes. Ici il suffira de nous arrêter avec quelques détails sur le Chef de l'État, ou Chef du pouvoir exécutif.

La question du Chef de l'État est une des plus discutées du droit constitutionnel. C'est elle surtout qui divise les monarchistes et les républicains.

[1] Pour compléter la notion nécessairement rapide que nous donnons du gouvernement et de l'administration, voir les divers *Traités de droit administratif* et notre *Essai sur la séparation des pouvoirs*, 273, s.; 379, s.; 594, s.

Le Chef de l'État doit-il être héréditaire ou électif? Quelle origine et quelle durée faut-il donner à ses pouvoirs? Quelles seront ses fonctions et sa responsabilité? Doit-il même y avoir un Chef de l'État et ne vaudrait-il pas mieux confier le pouvoir exécutif suprême au Parlement lui-même, à un comité parlementaire permanent, à un directoire, à un consulat?

Voilà les questions qui se posent à propos du Chef de l'État. En ce qui le concerne, il n'est pas un principe qui trouve une adhésion unanime. L'histoire, la législation comparée nous montrent partout et toujours ces mêmes controverses, les réponses contradictoires faites par les philosophes, les solutions opposées adoptées par les peuples.

Le triomphe du gouvernement représentatif et les progrès constants de la liberté politique, dont il a été le signal, ont pourtant, à certains points de vue, simplifié le problème.

Autrefois le gouvernement aristocratique, monarchique ou démocratique, était toujours, ou du moins pouvait, dès qu'il le voulait, être absolu. Cela tenait à la confusion des pouvoirs dans les mêmes mains.

Le régime représentatif a amené la division des pouvoirs entre des organes distincts et indépendants. Il ne fallait pas songer à obtenir du Parlement la rapidité et la continuité d'action nécessaires au pouvoir exécutif.

Un Parlement est difficilement rendu responsable, fût-il coupable d'avoir organisé ou permis la Terreur. Or, il est indispensable qu'une responsabilité réelle, efficace et rapide incombe aux organes du pouvoir exécutif, à ceux qui ont le rôle actif et qui édictent les ordres généraux et particuliers assurant l'exécution de la loi.

Le pouvoir législatif, par cela même qu'il est exercé par une assemblée, est incompatible avec le pouvoir exécutif. Délibérer est le fait de plusieurs, agir, le fait d'un seul, ou, tout au moins, d'un petit comité d'hommes pratiques et expérimentés.

Dans notre pays, le Parlement a peu à peu conquis, sur le Chef de l'État, sinon toujours la possession théorique, du

moins l'exercice pratique du pouvoir législatif. Donnant à ses fonctions la primauté qui leur appartient, le Parlement a eu la prépondérance. Le pays a joué, par ses représentants, et par lui-même, un rôle décisif dans ses propres destinées et la souveraineté nationale, la liberté politique n'ont plus été de vains mots.

Cette évolution constitutionnelle, arrêtée en 1789, par la destruction du pouvoir exécutif, commencée sous le premier Empire et continuée depuis lors avec des alternatives diverses, a abouti au gouvernement du pays par le pays, c'est-à-dire à la république.

« L'élément républicain domine, il y a essentiellement république partout où, la presse et les élections étant libres, une assemblée élective exerce le pouvoir prépondérant, décisif, définitif[1] ».

Entendue en ce sens, la république, qui n'exclut nullement la royauté, réduite à une forme du pouvoir exécutif suprême, est un fait acquis dans tous les pays parlementaires. Elle prohibe les trois absolutismes : monarchique, aristocratique et démagogique. Elle impose la division des pouvoirs, la distinction des organes et la limitation de leurs attributions.

La république laisse subsister la question du Chef de l'État. Les traditions historiques, les mœurs politiques, l'étendue de l'État, voilà autant de faits dont il importe de tenir compte, pour la solution de ce problème. Les discussions théoriques ne seront vraiment utiles, que si elles prennent ces faits pour point de départ.

En regardant chez nous et autour de nous, il est possible de distinguer trois formes principales données à la magistrature de Chef du pouvoir exécutif : la forme royale, — la forme présidentielle, — la forme collective.

L'Angleterre et les monarchies parlementaires, la France de 1814 à 1848 nous donnent des exemples de république royale,

[1] Ch. de Rémusat : *Le but politique de la Révolution française*. Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1859, 786.

gouvernée par un Parlement électif, au moins en partie, et par un Président héréditaire.

Les États-Unis et les diverses républiques américaines nous offrent une république présidentielle avec un roi électif, temporaire, et souvent très-indépendant des Chambres.

Enfin la période révolutionnaire, de 1791 à l'an VIII, nous fournit la Convention et le Directoire, dont la sanglante et honteuse mémoire n'est pas faite pour recommander la forme collective.

III.

Le Chef de l'État, ou Chef du Pouvoir exécutif.

1. — *Forme royale.*

Le Roi est un Chef d'État héréditaire, inviolable et irresponsable.

Dans les pays parlementaires et vraiment républicains, où l'absolutisme n'existe pas et où le pays a, par le Parlement et les élections, le dernier mot dans les affaires publiques, le Roi est le délégué perpétuel de la nation, chargé de maintenir l'accord entre le Cabinet, qui est le véritable titulaire du pouvoir exécutif, et le Parlement. Le Roi conseille, impose au besoin, les transactions, et, si elles sont impossibles, il donne la parole à l'électeur, au pays, qui, par son vote, se prononce en dernier ressort.

Élevé au-dessus des partis, parce qu'il ne doit son pouvoir à aucun, dominant ainsi toutes les discussions politiques, le Roi est le juge commun des ministres, qui sont responsables devant le Parlement, et du Parlement, qui est responsable devant les électeurs. Il se prononce entre eux en licenciant ou en maintenant le Cabinet. Si le conflit se prolonge, le Roi soumet son jugement politique à la ratification nationale. Le pays n'aura peut-être pas la même façon de voir, mais le Roi ne sera jamais ni vainqueur, ni vaincu, car il reste toujours désintéressé per-

sonnellement. Il intervient comme représentation vivante et permanente du pays, auquel il laisse toujours le soin de se prononcer définitivement.

Hérédité. — Ce rôle n'est possible que par l'hérédité, qui est le caractère essentiel de la forme royale du pouvoir exécutif. Le régime parlementaire acquiert son maximum de perfection avec la royauté, qui, seule, n'appartenant à aucun parti, peut assurer la prépondérance constante de la majorité du pays, en empêchant l'oppression de la minorité. Et pourtant, c'est au nom de la sincérité du régime parlementaire, et aussi au nom des principes démocratiques, que l'on attaque le principe de l'hérédité.

Dans les préjugés dont ce principe tutélaire est l'objet, il y a beaucoup d'exagérations et de malentendus. L'examen des faits et des arguments nous en donnera la preuve.

Ce qu'on reproche surtout à l'hérédité, c'est d'être un moyen aveugle de choisir le Chef de l'État. Elle n'assure pas la transmission des talents et prolonge un effet sans maintenir la cause. La démocratie, qui est le triomphe de l'individualisme, quand elle ne se corrompt pas en socialisme césarien ou démagogique, répugne à ce principe de l'hérédité. Elle exige des preuves de valeur pour la possession des titres et des fonctions : elle ne se contente pas de douteuses présomptions, elle veut des certitudes.

La fonction du Chef de l'État est trop importante pour être laissée aux hasards de la naissance. Cette fonction doit être toujours semblable à elle-même. Or, la minorité, avec tous les abus d'une régence, les jeunesses, avec leurs frivolités et leurs inexpériences, les vieillesses, qui sont trop souvent des enfances sans tutelle, voilà autant de périodes, pendant lesquelles la royauté, par ses lacunes, ses faiblesses et ses erreurs, n'a guère qu'une existence nominale. Et quand le Roi atteint et garde sa maturité, infatué de son droit héréditaire, qu'il estime supérieur et non pas seulement égal à la souveraineté nationale, à supposer qu'il admette l'existence de ce

principe, il réclame un rôle actif, prépondérant, et s'écriant orgueilleusement : « L'État, c'est moi », il proclame le droit divin du despotisme.

Le régime parlementaire est surtout une précautiou permanente prise contre l'hérédité royale. La royauté est devenue une dignité sans puissance. « Le Roi règne et ne gouverne pas », voilà la maxime qu'il a fallu proclamer : elle neutralise, à vrai dire, elle supprime l'hérédité. Le Roi a été réduit à l'oisiveté et à l'impuissance. Le vrai Chef de l'État, c'est le ministre, qui a la réalité du pouvoir. Le cabinet des ministres, le vrai, le seul titulaire de la fonction exécutive, est un comité de rois électifs et temporaires, choisis et maintenus ou licenciés en apparence par le Roi, mais imposés, soutenus et renversés par les Chambres, par la nation [1].

S'il en est ainsi, à quoi bon maintenir cet inutile et coûteux fantôme de Roi? La constitution deviendra plus simple et plus sincère, si, au lieu d'un Roi héréditaire déclaré impuissant, elle confie le titre et les fonctions de Chef d'État à un Roi électif et viager. Choisi pour sa valeur personnelle, à raison des preuves de capacité indéniables qu'il aurait déjà données, ce Roi électif serait l'âme de son gouvernement, tandis que le roi héréditaire est, tout au moins, un rouage inutile.

La monarchie élective est bien plus active et énergique que la monarchie héréditaire et elle n'expose pas à ces interminables querelles de succession qui ont ensanglanté tant de pays.

L'Europe, observait Sismondi, a été défendue contre les Musulmans par trois monarchies électives : Venise, Hongrie, Pologne.

En cinq siècles il y a eu quarante-trois ans de guerres d'élection, et soixante-douze ans de guerre de succession, trente ans de folie et quatre-vingt-douze ans de minorité des rois héréditaires.

L'élection royale est donc bien plus utile et bien moins dangereuse que l'hérédité [2].

[1] Voir Sismondi : *Études sur les Constitutions des peuples libres*, Ve Essai, 276, s.
[2] *Ibid.*, IVe Essai, 213, s.

Les exemples choisis par Sismondi ne sont guère concluants. Venise, aristocratie jalouse, terrible, sanglante, avec un président à vie, a dû sa prospérité à son commerce, non à son gouvernement. La Hongrie, comme la Bohême, a été obligée de devenir une possession de la monarchie héréditaire d'Autriche. Si elle a repris une certaine autonomie et une véritable liberté, c'est à l'hérédité royale et au régime parlementaire qu'elle en est redevable. La Pologne est morte, victime des divisions inséparables de la royauté élective, divisions entretenues par les nations rivales, qui favorisaient l'élection d'un candidat pour s'en servir contre le pays qu'il allait gouverner.

Un roi électif est placé entre deux alternatives, également dangereuses pour la patrie. Ou bien il demeure sous la tutelle de l'aristocratie plus ou moins étroite qui l'a élu, et, même soldat héroïque et homme d'État éminent comme Jean Sobieski, il sera condamné à une navrante impuissance. Ou bien, élu par une démocratie nombreuse et turbulente, il sera César, Auguste ou Napoléon, c'est-à-dire un autocrate, qui, se méfiant de la mobilité populaire, sera obligé de séduire et de corrompre la plèbe pour gouverner la nation. Il cherchera dans l'intensité du pouvoir un dédommagement à l'absence de sécurité, à l'incertitude de la durée.

« Dans le despotisme électif, chaque chef surgit à la souveraineté avec la force du premier-né de sa race, et se porte à l'oppression de toute l'ardeur d'un parvenu à la puissance[1] ».

Si le roi électif a une grande valeur, tous ses efforts tendront à fortifier son pouvoir et à le rendre héréditaire.

Mais presque toujours l'élection aboutira à l'exclusion des chefs véritables du pays. Les électeurs verront dans la capacité du candidat un danger de servitude pour le pays. Les ambitions peu scrupuleuses s'accorderont pour choisir un homme médiocre, timide, qui ne portera ombrage à personne.

A supposer même que le pouvoir royal soit bien organisé, que les excès de l'aristocratie et les abus du *liberum veto* soient

[1] Chateaubriand : *Études historiques*, 1re Étude, 1re partie, 35.

impossibles, que le régime parlementaire se combine heureusement avec la royauté élective, l'hérédité garde toujours une immense supériorité sur l'élection.

Le roi électif sera, souvent par reconnaissance, toujours par intérêt, le chef d'un parti. Attaqué par les uns, soutenu quand même par les autres, ayant besoin d'une majorité pour soutenir ses chancelantes prérogatives, il est obligé de descendre dans l'arène politique, et de favoriser ses partisans, pour défendre son trône. Le parti qui l'a élu règnera aussi longtemps que lui, eût-il perdu la majorité dans le pays. Si bien combinée que soit la Constitution, il sera impossible d'obtenir cette merveilleuse souplesse des institutions anglaises, qui assure la mutation du pouvoir, au profit de la majorité nouvelle.

Le caractère viager de la royauté élective, au lieu d'être une cause de stabilité devient un élément de désordre et un principe de révolution. Le pays qui repousse inutilement le parti auquel le Roi électif reste obstinément fidèle, est peu à peu conduit à user de violence pour faire triompher ses volontés. L'émeute devient la sanction nécessaire de la souveraineté du peuple, et, dans les luttes anarchiques qui désolent le pays, il est souvent difficile de savoir quel est le parti national[1].

Le Roi électif, comme d'ailleurs le Président, est presque toujours la propriété de son parti. Il gouverne par lui et pour lui : à lui les places, les honneurs, la puissance, la fortune. Les intérêts surexcités enveniment les luttes politiques. Toute élection nouvelle est une question de vie ou de mort pour le parti au pouvoir. Aussi que de violences, que de corruptions! On avilit le pays pour mieux le dominer.

Le régime parlementaire, qui est une garantie de liberté contre la monarchie héréditaire, devient une cause d'oppression avec la monarchie élective. Le Roi et son parti apprennent à se servir du Parlement contre le pays et la coalition permanente des Chambres et du Roi fausse les élections, opprime

[1] Voir H. Passy : *Des formes de gouvernement*, ch. XI, 318, s.

et ruine la minorité, divise le pays, pour assurer la domination d'un parti.

Cela est si vrai que beaucoup des publicistes doutent de la possibilité du régime parlementaire sous la République et préfèrent la séparation absolue des pouvoirs pratiqués aux États-Unis[1].

Mais, si l'on échappe ainsi aux dangers du parlementarisme, on laisse subsister les inconvénients de ce fait que le Gouvernement est maintenu à un parti, qui a perdu la majorité dans le pays, par le Roi ou le Président, élu et chef de ce parti. Si le Chef de l'État électif est whig il ne voudra pas, il ne pourrait pas, gouverner avec les tories. Son origine lui interdisant d'accepter les conséquences de sa défaite électorale, il la niera et continuera de laisser le pouvoir à ses amis, à ses électeurs.

Que si ne voulant être ni transfuges, ni mauvais patriotes, ils refusent à la fois de gouverner avec le nouveau parti et de favoriser l'ancien, s'ils descendent du pouvoir, le pays entre dans la crise politique, souvent redoutable, qui résulte de l'interrègne gouvernemental. Il est exposé à toutes les aventureuses surprises d'une élection imprévue, non désirée peut-être, improvisée, qui se fera au profit d'un candidat du parti vainqueur.

Et de nouvelles aventures recommenceront ainsi indéfiniment, avec des dangers accrus, et l'inquiétude progressive qui naît de ces conflits incessants et qui fait souvent désirer aux peuples la trompeuse sécurité du despotisme.

Les objections contre l'hérédité n'ont de portée, que s'il s'agit de la monarchie absolue. C'est même parce qu'elles étaient fondées, que l'absolutisme a disparu, pour faire place au régime parlementaire, dont le but et l'effet sont précisément de donner à l'hérédité tous ses avantages, en lui enlevant ses défauts[2].

Le pouvoir personnel ayant peu à peu disparu, et le Roi étant devenu le surveillant national des pouvoirs publics, au

[1] Voir *infrà*, chapitre X.

[2] E. de Laveleye : *Des formes du gouvernement*, Revue des Deux-Mondes, 1er août 1871, 665, s.

lieu d'en être le titulaire général, le génie d'un Auguste, d'un Charlemagne, d'un Henri IV ou d'un Napoléon, ne lui a plus été indispensable. Il lui a suffi d'avoir du bon sens, un intelligent patriotisme, le culte de la tradition nationale, et de comprendre que les ministres, ou le Parlement, ou tous à la fois, s'engagent dans une mauvaise voie. Cela n'est pas toujours aisé à savoir, mais il suffit d'écouter la voix de l'opinion publique, qui sait avoir, quand cela est nécessaire, une irrésistible éloquence.

Il ne faut pas s'y tromper, le Roi parlementaire est surtout l'interprète de l'opinion publique. C'est en son nom qu'il parle aux ministres et par là, au Parlement, c'est elle qu'il invoque quand il remplace ses ministres ou dissout la Chambre : il est le mandataire chargé de protéger le pays contre les partis.

C'est l'hérédité seule qui, par la supériorité qu'elle donne sur les partis, et la sécurité qu'elle assure au Roi, lui permet d'être la vivante personnification de la patrie et d'assurer la pleine efficacité, la réalité du régime parlementaire.

Cela est vrai surtout en Angleterre. « L'union du peuple et de la couronne fait l'influence politique du souverain et la force morale des sujets. Le Roi s'agite, l'opinion publique le mène [1] ».

Cela a été vrai en France, à un degré moindre sans doute, parce que le loyalisme, qui existe en Angleterre, a disparu chez nous depuis 1789, mais cela a existé à un degré suffisant pour montrer que, grâce à l'hérédité, le Roi pouvait dominer tous les partis et se montrer véritablement le Chef de la nation : Sans doute la présence d'une opposition bonapartiste ou républicaine et non pas seulement dynastique a un peu diminué les avantages de l'hérédité. Toutefois, la royauté a rarement eu besoin de se défendre sous la Restauration et sous le Gouvernement de Juillet. Elle a pu aller des libéraux aux conservateurs, des ultras aux modérés, des whigs aux tories, suivant les circonstances et les événements, en écoutant les vœux du pays.

[1] E.-A. Garnier : *La foi monarchique en Angleterre et la démocratie*. Correspondant, 10 février 1876, 459.

« Le roi, disait M. Laboulaye en 1875, est le représentant de la nation; l'intérêt de sa couronne et de sa dynastie se confond souvent avec l'intérêt du peuple. Un président n'est que le délégué des deux Chambres, et il peut avoir des visées particulières, une ambition personnelle[1] ».

Le gouvernement de parti est peut-être une triste nécessité de la république présidentielle. A vrai dire, ce n'est pas le Président qui monte au pouvoir, c'est son parti : il y reste autant que lui, car le Président appartient, de gré ou de force, à ceux qui l'ont élu. On n'obtient donc pas ainsi, comme dans la monarchie parlementaire, le gouvernement successif des deux ou trois grands partis qui enrégimentent les forces sociales, les idées et les aspirations diverses du pays. Non! c'est la domination établie pour un terme fixe, par une sorte de bail à durée bien déterminée, au profit d'un parti, qui, malgré ses erreurs, malgré ses abus de pouvoir, malgré les ruines matérielles et morales qu'il aura accumulées, se croira le droit de rester au pouvoir, tant que *son* Président y restera.

Voilà le gouvernement de parti qui est peut-être le résultat nécessaire de l'élection appliquée au Chef de l'État. Il faut bien un point fixe quelque part, et, ne voulant pas un roi héréditaire, au profit de la nation, on assure une stabilité de quelques années au profit de son parti. A moins de révolution, le pays sera incapable de se débarrasser de ses gouvernants, avant l'expiration de la période présidentielle. Même à ce moment, il lui sera difficile de leur échapper, grâce aux candidatures officielles, aux corruptions électorales, à la domination des politiciens.

Point de souplesse, point de mobilité dans la république présidentielle, parce que l'on a voulu, à tort, introduire la mobilité là où elle est le moins utile, dans la fonction royale.

Le roi héréditaire forme, au contraire, un point stable, permanent, autour duquel gravite le Gouvernement, qui peut avoir la mobilité, là où elle est nécessaire, dans le ministère, composé

[1] Laboulaye : *Rapport* sur la loi du 16 juillet 1875. *Officiel*, 10 juin, 4161.

des chefs du parti actuellement dominant. Les ministres n'ont pas de fonction à vie ou pour un temps déterminé. Ce sont des rois électifs, si l'on veut, mais des rois qui dureront ce que voudra le pays, des jours, des mois ou des années, suivant leurs actes, suivant l'utilité de leurs services nationaux. Leur puissance sera en proportion, comme étendue et comme durée, de leur intelligence et de leur patriotisme. Ils resteront tant que le pays les soutiendra. Ils tomberont quand le pays le voudra, quand il en donnera sérieusement le signal, que le Roi saura entendre, comprendre et exécuter.

Les pouvoirs du cabinet sont ainsi toujours expirés et toujours renouvelés. Le cabinet a un billet de crédit toujours échu et toujours à échoir. Le ministre est perpétuellement révocable pour toutes sortes de motifs personnels et parlementaires : il a besoin, pour garder longtemps ses hautes fonctions, de rester un homme d'État éminent et un loyal et fidèle serviteur de la patrie.

Cette mobilité ministérielle, qui assure le gouvernement du pays par le pays, serait impossible, si la stabilité du trône n'empêchait pas l'anarchie, en prévenant toute interruption dans le pouvoir exécutif.

Dans son fameux message du 13 novembre 1873, Thiers comprenait bien toute la faiblesse inhérente à la république présidentielle.

« Qu'on ne se fasse pas d'illusions ! disait-il. On peut croire que, grâce au suffrage universel, et appuyé sur la puissance du nombre, on pourrait établir une république qui serait celle d'un parti !

« ... Car la république n'est qu'un contre-sens, si, au lieu d'être le gouvernement de tous, elle est le gouvernement d'un parti quel qu'il soit[1] ».

Cela n'est-il pas une nécessité? La république, gouvernée par ce roi électif et temporaire qui s'appelle Président, peut-elle être autre chose que le gouvernement assuré à un parti,

[1] *Officiel*, 14 nov. 1873, p. 6981, s.

pour un temps fixe, que nul, si ce n'est le Président, ne pourra abréger?

Partout les faits se chargent de répondre que la république présidentielle est la domination d'un parti sur le pays, que le Président participera activement aux luttes politiques, au lieu d'en rester le spectateur attentif et le juge impartial.

Dans un ouvrage, d'une valeur très-personnelle, un écrivain républicain soutenait récemment que, même dans une république parlementaire, le rôle du Président comporte une action plus grande que celle du Roi, dans une monarchie constitutionnelle. Le Président est, en effet, élu pour sa valeur personnelle et par un parti. « Il n'est donc pas, quoi qu'on fasse, dans la situation d'un Roi, et il faut bien admettre qu'il aura, même par devoir, à déployer activement l'intelligence et les convictions politiques qui lui ont valu le pouvoir[1] ».

Donc la république présidentielle organise fatalement la domination et facilite l'exploitation du pays par un parti. Les gouvernants auront, suivant les temps et les circonstances, suivant la vivacité des dissensions politiques, plus ou moins de modération. Le gouvernement sera peut-être libéral, patriote, national. Néanmoins, le parti présidentiel trouvera toujours, dans les institutions, de redoutables facilités pour opprimer ses adversaires.

Avec l'hérédité royale, ces facilités n'existent plus : le gouvernement n'est jamais assuré à un parti, malgré la nation.

La république royale n'acquiert toute son utilité que si la royauté est indiscutée pour la grande majorité de la nation, si l'opposition vise les actes du pouvoir exécutif, non la forme politique du gouvernement. Quand la Couronne est attaquée, le Roi ne peut plus rester le dominateur des partis : il est obligé de devenir le Chef du parti royaliste, et, plus ou moins longtemps, il se sert de sa fonction, pour fortifier son trône. C'est toujours un malheur pour le pays : car le régime parlementaire

[1] Ch. Lefebvre, prof. à la fac. de droit de Paris : *Études sur les lois constitutionnelles* de 1875 (1882), 71, s., 75. — Doctrine analogue soutenue par L. Ribert : *l. c.*, 160, s.

n'a plus sa sincérité, et l'opinion publique perd de sa force et de sa netteté d'expression.

Et toutefois, même dans cette hypothèse où le Roi est, pour quelques questions, un peu trop intéressé personnellement dans les luttes politiques, l'hérédité garde d'inappréciables avantages.

Elle assure, surtout dans les questions diplomatiques, une tradition nationale et l'esprit de suite, si utile au pays, si difficile dans la république présidentielle.

L'hérédité a cette utilité spéciale d'être un obstacle insurmontable aux ambitieux du pouvoir. Si le portefeuille ministériel, malgré sa fragilité, si la Présidence de la république, malgré sa durée assez courte et l'incertitude de la réélection, excitent tant de convoitises et déchaînent tant de passions, que serait-ce pour un trône même viager, que l'on s'efforcerait bien vite de rendre héréditaire?

L'appétit de la royauté corromprait et envenimerait les luttes politiques. L'enjeu de la bataille serait trop beau, trop séduisant, pour que la lutte pût rester calme et loyale. La victoire deviendrait, trop souvent, déshonorante pour les vainqueurs, sans merci pour les vaincus. Et le peuple, dont la fonction principale consisterait à donner, par un seul vote, la puissance royale, aurait des courtisans, et non des serviteurs. Le désir de la domination durable, assurée, ferait oublier la patrie.

« La monarchie déconcerte les ambitieux, écrivait M. Louis Blanc, la présidence à conquérir les met en évidence... Il (le Président) ne saurait se soustraire au secret désir de justifier son élévation par ses actes, désir toujours téméraire, quand on est cité devant la gloire à bref délai[1] ».

L'hérédité, par cela même qu'elle interdit les ambitions souveraines, pacifie les luttes politiques et leur enlève beaucoup d'égoïsme, au profit du pays. L'ambition du pouvoir subsiste sans doute chez les hommes d'État : la seule ambition possible

[1] Louis Blanc : *Questions d'aujourd'hui et de demain.* — Politique, 1re série. — De la présidence dans une république (15 juillet 1849), 336, 342.

est le ministère, qui ne dure pas plus que la confiance du roi et du pays. Les ministres sont les premiers serviteurs de la nation et ils ne sauraient oublier que, pour eux surtout, la roche Tarpéienne est à deux pas du Capitole.

Un pouvoir si éphémère, si fragile, qu'il faut mériter par des efforts constants, ininterrompus, ne tente pas longtemps les ambitions malsaines. Cela ne suffit pas aux aventuriers de la politique, ou plutôt cela les effraie : leur incapacité et leur immoralité seraient trop vite découvertes. Ils avortent, heureusement pour le pays, ou bien ils exercent ailleurs que dans le domaine politique leur dangereuse activité.

On voit quels sont les avantages du principe héréditaire, et combien, au fond, la royauté parlementaire est utile pour assurer le plein triomphe de la démocratie.

Sans hérédité, la démocratie se perd dans des agitations sans fin, sans but, sans cause, suscitées par les ambitions en éveil, qui visent à la magistrature souveraine. Le pays est sous la domination temporaire, mais inévitable, d'un parti, et, si le parti change, le despotisme reste.

Avec l'hérédité la démocratie trouve un point fixe, qui assure la perpétuité dans l'exercice du pouvoir suprême. Le Roi, faisant corps avec la nation et se confondant avec elle, assure le gouvernement constant du pays par le pays, grâce à la souplesse des institutions, à la mobilité possible des ministères. Les vœux authentiques du pays sont des ordres auxquels Parlement et ministres obéissent sur l'heure. L'heure de l'obéissance, l'heure de la politique nationale ne peut pas être retardée par la durée des fonctions présidentielles ou les résistances plus ou moins légales des ministres. Le pays trouve, dans la royauté héréditaire, un moyen d'avoir réellement et constamment des pouvoirs nationaux. Voilà la démocratie, la démocratie légitime, raisonnable, féconde, celle qui n'est pas l'envie et l'impuissance, mais la justice et le progrès!

Inviolabilité et irresponsabilité. — Le Roi est inviolable et irresponsable. On a vu dans ces privilèges quelque chose d'exor-

bitant et d'antipathique à la démocratie, comme l'hérédité elle-même.

Ces prérogatives sont pourtant indispensables pour assurer le bon exercice du pouvoir royal, et surtout pour le limiter.

Tout pouvoir déclaré responsable réclame la liberté dans l'exercice du pouvoir. Un pouvoir irresponsable ne peut se plaindre si on lui interdit de faire personnellement un acte politique, si on exige qu'un ministre contresigne ses ordres, en prenne la responsabilité et, par suite, l'initiative. Le Roi signe, mais c'est le ministre qui agit réellement, et qui sera atteint par le vote du Parlement, ou le verdict du pays.

Si le Roi est déclaré responsable, il repoussera la responsabilité ministérielle, comme faisant double emploi avec la sienne. La Constitution, même parlementaire de nom, aura organisé le pouvoir personnel, c'est-à-dire la monarchie absolue.

La responsabilité sera l'instrument de la puissance autocratique du prince[1]. C'est ce qui est arrivé sous le second Empire : le Chef de l'État sentait si bien la vérité de cette observation que, dans la Constitution de 1870, qui organisait l'Empire libéral, l'Empereur avait soigneusement maintenu le principe de sa responsabilité. Cela lui permettait de faire, quand il le voudrait, acte de volonté, de gouverner activement, d'être un autocrate.

Cette responsabilité du Chef de l'État, Roi, Empereur ou Président, n'est pas une garantie pour le pays. Elle est illusoire et dangereuse, parce qu'elle est vraiment trop grave et que le pays et le Parlement hésiteront toujours à mettre en accusation, à juger et à condamner le Chef de l'État. Il dispose de trop d'influence pour ne pas se défendre et souvent triom-

[1] « Le Chef du gouvernement étant responsable, disait la proclamation du prince Louis-Napoléon, mise en tête de la Constitution de 1852, il faut que son action soit libre et sans entraves ». Et la proclamation concluait à l'impossibilité du régime parlementaire affirmé par la responsabilité ministérielle.

Dans un récent projet de révision, M. Prax-Paris soutient de nouveau cette théorie au nom de la séparation des pouvoirs et pour empêcher que l'autorité exécutive ne soit collective et impuissante. (Ch. des députés, *Officiel*, mars 1883, Doc. parlem. 272-273.)

pher. Et puis quels griefs accumulés, insupportables, ne faudra-t-il pas pour que le Parlement se résigne à paralyser le pouvoir exécutif pendant tout le temps de l'accusation et du jugement?

« La responsabilité du pouvoir suprême est illusoire, disait Benjamin Constant, parce qu'elle a pour effet de bouleverser la société, en frappant d'immobilité les rouages intérieurs et extérieurs de l'État. La sanction serait presque toujours plus dangereuse que le mal[1] ».

Cette responsabilité ne sera donc jamais invoquée légalement. Presque toujours elle dépasserait le but. Le Chef de l'État, au nom de sa responsabilité, aura donc un pouvoir autocratique, et l'étendue de ce pouvoir rendra illusoire, et d'ailleurs impossible en fait, cette responsabilité.

S'il abuse du despotisme, s'il devient un tyran des libertés et un oppresseur des consciences, s'il menace tous les droits et méconnaît tous les intérêts, il sera responsable devant l'émeute, la conspiration ou l'assassinat. Voilà les seules formes possibles de la responsabilité du Chef de l'État. Le régicide, la guerre civile, deviennent les douteuses garanties de la liberté politique.

La responsabilité du Chef de l'État est donc inutile et périlleuse. Elle favorise tous les despotismes et encourage toutes les rébellions.

L'irresponsabilité, au contraire, est moins un privilége du Chef de l'État, qu'une garantie prise contre lui par le pays. Ayant pour corollaire la responsabilité ministérielle, elle donne la certitude au Parlement, s'il y a une faute commise, de trouver un coupable pratiquement punissable, sans danger d'anarchie gouvernementale ou d'émeute populaire. La responsabilité de tous les actes du pouvoir exécutif deviendra efficace, incessante, habituelle, souvent invoquée, et les abus de pouvoir seront ainsi prévenus, corrigés ou punis.

[1] B. Constant : *Politique constitutionnelle*, ch. III, t. I, 35. — Cpr. Prévost-Paradol : *France nouvelle*, ch. I, 116, s. — Ch. de Rémusat : *Liberté et démocratie*, Revue des Deux-Mondes, 1er avril 1863, 650. — Bluntschli : *Le droit public*, liv. III, ch. IX, 139, s.

« Dans la monarchie constitutionnelle, écrivait, en 1873, M. le duc de Broglie, le Chef de l'État est inviolable, la responsabilité de son gouvernement ne peut jamais remonter jusqu'à lui. Cette situation élevée au-dessus des partis permet d'exiger de lui qu'il abandonne à ses ministres la direction de la politique et au Parlement, par voie indirecte au moins, la désignation de ses ministres. Le Chef d'un gouvernement républicain est responsable en vertu du principe même de la république. On ne peut lui demander de se désintéresser au même degré des débats de la politique, dont la conséquence peut l'atteindre[1] ».

Nous verrons plus loin que la Constitution de 1875 a cherché à éviter cette conséquence de la république présidentielle en édictant l'irresponsabilité du Chef de l'État. On a ainsi voulu avoir, sans pouvoir bien réussir, une république parlementaire avec la royauté sans Roi.

Le Roi héréditaire et irresponsable existe en Angleterre, en Belgique, en Espagne, en Autriche, en Italie, et dans quelques autres États. Partout, à des degrés divers, suivant la sagesse des électeurs, du Parlement et des ministres, la monarchie ainsi organisée produit de bons résultats, comme elle en a produit, en France, de 1814 à 1848.

Les luttes politiques ne portant pas sur la forme du gouvernement et la fonction de Chef de l'État étant inaccessible, les discussions parlementaires perdent de leur égoïsme et de leur âpreté, pour devenir d'un intérêt général et bientôt national.

Les pouvoirs du Roi étant habilement limités par le régime parlementaire, la réalité de la puissance exécutive appartient aux hommes que le pays reconnaît pour ses chefs et désire pour ses guides. Ces hommes restent au pouvoir tant qu'ils en sont jugés dignes : leurs faiblesses et leurs fautes sont le signal de leur chute. Le pouvoir suprême est donc perpétuellement national.

Les deux besoins de la nation, l'ordre et le progrès, la

[1] A. de Broglie : *Rapport* sur la loi du 13 mars 1873, *Officiel* du 22, 6286.

sécurité et la liberté, sont également satisfaits. Le pays échappe au joug des partis.

Malgré les préjugés courants, la république, le gouvernement de la nation par elle-même, ne proscrit donc pas l'hérédité royale : elle en a, au contraire, besoin, pour acquérir toute son efficacité et pour être réellement bienfaisante. Le triomphe de la démocratie ne sera complet, durable et fécond, que si on adopte la république royale, « constitution véritable de tous les peuples modernes[1] ».

Bien que cela paraisse un paradoxe, il y a plus de vraie république en Angleterre qu'aux États-Unis. Si la république s'apprécie par la liberté civile et politique des citoyens, par l'impossibilité de l'oppression de l'État sur les individus, par le *self-government*, par l'influence incessante, décisive, toute-puissante, du pays sur la marche des affaires publiques, en un mot, par la justice constante et par le caractère perpétuellement national du gouvernement, c'est la forme royale du pouvoir exécutif, se combinant avec le régime parlementaire, qui seule peut nous la donner. La république présidentielle aboutit nécessairement à la domination d'un parti. La république royale donne successivement le pouvoir aux partis qui ont la majorité de la nation, qui, par leur conduite et leur programme, ont mérité la confiance publique. Et le pouvoir ne dure pas plus que la confiance. Le pays reste constamment le seul maître de ses destinées. Il n'est pas condammé à subir, pour un terme fatal, une domination qu'il désapprouve, qu'il repousse et dont la Constitution ne lui permettrait pas de se délivrer. Grâce à la royauté héréditaire, limitée par la Constitution parlementaire, il n'y a plus de gouvernement obligatoire et d'homme nécessaire. Les gouvernements durent ce qu'ils valent, les hommes ont besoin de prouver leurs mérites et de montrer leurs services pour garder la puissance. Le pouvoir est toujours un service national, jamais une propriété, qu'un despote exploite à son profit.

[1] Th. Funck-Brentano : *La civilisation et ses lois*, liv. I, ch. X, 94.

2. — *Forme présidentielle.*

Le Président est un chef du pouvoir exécutif, élu pour un temps déterminé. C'est un roi électif temporaire.

Aux États-Unis, la Constitution a établi un Vice-Président, qui remplace le Président décédé, démissionnaire, incapable ou destitué. En temps normal, le Vice-Président est président du Sénat, sans droit de vote, sauf le cas de partage. Si le président du Sénat avait pu être choisi parmi les sénateurs, comme chaque État n'a que deux sénateurs, le président aurait assuré trois voix à son État au cas de partage. Point d'égalité entre les États, et le principe fédéraliste aurait reçu une grave atteinte[1].

Il arrive souvent que le Vice-Président est élu par le parti opposé à celui qui a choisi le Président. Si ce dernier vient à mourir, comme Lincoln, son successeur suit une politique brusquement opposée, contraire à la majorité du pays, sans que la Constitution offre le moyen pratique d'échapper à la domination du Vice-Président, qui peut rester près de quatre ans. En général, pourtant, le vice-président est du même parti que le Président.

Au Mexique, depuis 1882, l'intérim de la présidence est confié au président sortant du Sénat et non plus au président de la Cour suprême.

Aux États-Unis, le remplaçant du Vice-Président, décédé ou devenu président, est élu par le Congrès. Ce dernier intervient encore pour régler l'intérim de la présidence, si le Président et le Vice-Président manquent tous deux.

La Constitution française de 1875 a coupé court à toutes ces difficultés de Vice-Présidence et d'intérim, en décidant qu'il n'y aurait pas de Vice-Président, et que le Président, décédé ou démissionnaire, serait immédiatement remplacé par un nouveau Président. L'intérim, bien court d'ailleurs, sauf dans l'hypo-

[1] Laboulaye : *Histoire des États-Unis*, t. III, 15e leçon, 395. — Notre Constitution de 1848 avait aussi admis un vice-président.

thèse exceptionnelle de dissolution de la Chambre, est rempli par le Conseil des ministres[1].

Pour être élu Président, il suffit de jouir de ses droits politiques. Aucune condition particulière n'est exigée, aucune exclusion n'est prononcée. On avait proposé de rendre inéligibles les membres des familles ayant régné sur la France. M. Paris, parlant au nom de la commission, a fait rejeter cet amendement, en disant : « Ce serait une mesure d'ostracisme et de défiance que rien ne justifie[2] ».

La tendance des États démocratiques est de réduire outre mesure la durée des pouvoirs du Président. Aux États-Unis et au Mexique il est élu pour quatre ans. Nous avons très-sagement porté la durée à sept ans, ce qui aura pour résultat de fortifier le pouvoir exécutif, un peu trop affaibli peut-être par la Constitution et par les pratiques parlementaires. La durée est non-seulement un élément de force, mais aussi une cause de modération dans l'exercice du pouvoir. Une période trop courte donne aux actes du Président une hâte fiévreuse, un emportement passionné, dangereux pour la nation. Le calme, la patience, la prudence seront plus faciles, si le Chef de l'État est sûr de rester longtemps au pouvoir.

Suivant la profonde remarque de Mounier[3], il doit arriver un moment aux États-Unis où le pouvoir exécutif est sans vigueur, sans activité : c'est celui où le dépositaire est près du terme de ses fonctions.

Suivant que le Président est ou non rééligible, l'année qui précède la réélection sera signalée par une activité fiévreuse, ou par une indifférente torpeur.

Rééligible, le Président et son parti se serviront du pouvoir dans l'intérêt de leur ambition. Et si, au lieu de posséder de grandes libertés locales, le pays est très-centralisé, si les attributions de l'État sont très-étendues et les fonctionnaires très-

[1] Loi 25 février 1875, art. 7. — Loi 16 juillet 1875, art. 3.

[2] Amendement proposé par MM. de Colombet et de Cintré. Voir Duvergier : *Lois et décrets*, 1875, p. 49.

[3] Mounier : *Considérations sur les gouvernements*, 12-14.

nombreux, le Président fera monnaie électorale de son pouvoir et ses agents deviendront spontanément, dans leur propre intérêt, ses courtiers politiques. Le gouvernement cessera d'être national, s'il l'était jusque-là, pour devenir présidentiel, personnel, égoïste.

Non rééligible, le Président se souciera rarement de préparer la voie à son successeur. Il faut un patriotisme aussi intelligent que désintéressé pour commencer des réformes dont un autre recueillerait les fruits. Peut-être le Président n'aura-t-il pas trop peur du *sic vos non vobis,* s'il a des raisons sérieuses d'espérer que son parti restera au pouvoir. Mais s'il appréhende, au contraire, le triomphe des adversaires, il songera plutôt à rendre pénible, stérile et ingrate, la tâche de son remplaçant. Il lui tendra des piéges pour compromettre son influence et préparer sa chute.

Dans les deux hypothèses, le pays est nécessairement oublié pour le parti : grave défaut de la forme présidentielle.

Le législateur de 1875 a donc sagement agi en espaçant plus longuement qu'aux États-Unis les réélections présidentielles. Il y aura un peu moins d'années dangereuses pour le bon et loyal exercice du pouvoir exécutif.

Aux États-Unis, l'exemple de Washington, qui refusa une troisième élection, a été invariablement suivi. Lorsqu'en 1876 les partisans du général Grant voulurent lui continuer ses fonctions pour la troisième fois, ils se heurtèrent à une résistance invincible de l'opinion publique et durent renoncer à poser la candidature du général. Les réélections ont d'ailleurs été assez rares, réservées pour les Présidents qui ont rendu d'éminents services. A l'origine pourtant il semblait que la réélection entrait dans les mœurs. Sur les sept premiers présidents, cinq ont été réélus. Depuis 1833, Lincoln, en 1867, et Grant, en 1872, ont seuls été l'objet de cette faveur.

Au Mexique et au Chili la Constitution prohibe expressément la réélection immédiate [1]. Ces deux pays ont un peu trop obéi

[1] Mexique, acte 5 mai 1878. Chili, acte 1er décembre 1874.

aux tendances jalouses de la démocratie. Il en était de même en France, sous la Constitution de 1848, et cette non-rééligibilité fut l'une des causes du coup d'État de décembre 1851.

La non-rééligibilité est une injustice et une imprudence. Si le Chef de l'État a donné des preuves de grande valeur, s'il a rendu d'éminents services, s'il a montré qu'il était digne de ses hautes et délicates fonctions, pourquoi se priver de ce loyal et précieux serviteur du pays? Les hommes d'État sont rares et un pays s'honore en maintenant au pouvoir les grands patriotes.

Un Président arrivé à la magistrature suprême, grâce à de persévérants efforts, et, sans doute aussi, par une haute probité et de rares aptitudes péniblement acquises, se résigne difficilement à quitter pour toujours les fonctions souveraines. Il croira déchoir en redevenant un simple citoyen. Descendre du pouvoir comme Washington est encore plus difficile que d'y monter.

L'amour-propre du Président et les flatteries de ses courtisans lui laisseront facilement croire que son règne est utile, nécessaire au pays, qu'il est un sauveur providentiel. L'illusion du patriotisme venant au secours de l'ambition, tout Chef d'État électif estimera que le salut public est intéressé à sa réélection. Et si la Constitution s'y oppose, il la transformera ou la violera.

Le Consulat de dix ans, établi en l'an VIII, devint, deux ans après, le Consulat à vie, et, deux ans après, le Consulat unique et héréditaire, l'Empire. Et pourtant la rééligibilité était indéfinie.

Tout pouvoir aime, sinon à s'augmenter, du moins à se consolider par la durée. Napoléon Ier emploiera les moyens constitutionnels, parce qu'ils lui suffiront. Louis-Napoléon fera un coup d'État et deviendra Napoléon III, peut-être parce que la Constitution de 1848 lui interdisait d'être encore Président.

Deux questions, très-délicates et donnant lieu à de profondes divergences théoriques et pratiques, se posent à propos de la présidence. Quel sera le mode d'élection? Quel sera le régime de la responsabilité?

Élection. — Il doit y avoir égalité entre les deux pouvoirs législatif et exécutif, sinon l'un opprimera et désorganisera l'autre. Ce résultat est vraiment difficile à obtenir.

Les rédacteurs de la Constitution des États-Unis passèrent par des fluctuations qui prouvent les inconvénients de la forme présidentielle. Peut-être est-il vraiment impossible de trouver un système d'élection qui assure l'indépendance et l'harmonie des deux pouvoirs.

La Convention américaine choisit d'abord, pour l'élection présidentielle, la législature nationale, puis des électeurs choisis par les législatures de chaque État, puis encore la législature nationale, enfin elle décida, que chaque État élirait, suivant le mode déterminé par la législature de l'État, un nombre d'électeurs, égal à la totalité des sénateurs et représentants de l'État au Congrès [1].

Ces électeurs se réunissent dans leurs États respectifs et votent, au scrutin secret, par bulletins séparés, pour le Président et le Vice-Président, dont l'un au moins n'habitant pas l'État. Les listes constatant les résultats de l'élection sont envoyées au président du Sénat qui les vérifie en présence des deux Chambres. Si cette élection n'aboutissait pas, le Président serait choisi par la Chambre, parmi les trois premiers candidats, et le Vice-Président par le Sénat, parmi les deux premiers candidats.

Grâce aux politiciens qui dirigent toutes les élections, les candidats sont imposés aux électeurs primaires, qui donnent aux électeurs présidentiels un mandat impératif. Ceux-ci sont à peine choisis, que le résultat de l'élection future est connu [2].

[1] Cornélis de Wit : *Histoire de Washington*, ch. XIII, 258. — Le mode de votation a été modifié en 1803 par le XII[e] amendement à la Constitution, lequel a été complété par l'acte du 29 janvier 1877 sur la vérification des élections présidentielles, qui, au cas de difficultés, est confiée à une commission de cinq sénateurs, de cinq représentants et de cinq magistrats (*Annuaire de législ. étrang.* pour 1877, T. VII, 754, s.).

[2] C'est ainsi que le 2 novembre 1880, on sut que Garfield avait obtenu 4,454,416 voix, contre 4,444,952 données au démocrate Hancock. Dès lors, il était certain que le candidat républicain serait élu.

« Les conventions électorales, écrit le sénateur américain Benton, ne laissent pas plus de pouvoir effectif aux volontés populaires sur la désignation du Président, que n'en ont les sujets d'un roi sur la naissance du prince héritier qui doit un jour régner sur eux[1] ».

Les Américains ne sont pas satisfaits de leur système d'élection présidentielle. Souvent il a été question de le modifier.

En 1826, en 1872, on a proposé et étudié le système, bien défectueux pourtant, que nous avions adopté en 1848.

L'élection américaine a souvent donné lieu à des difficultés inextricables et créé de graves dangers de guerre civile. L'élection de 1876, vivement contestée et très-contestable, a été déclarée faite, à une voix de majorité, en faveur du républicain Hayes, contre le démocrate Tilden. A vrai dire, la commission de vérification électorale a manipulé les listes et les rapports, de manière à refaire l'élection et à créer une douteuse majorité en faveur du candidat dont elle désirait le succès.

Bien que les difficultés de ce système tiennent en partie à l'organisation fédérale des États-Unis et à la nécessité de sauvegarder la souveraineté de chaque État, il est vrai de dire néanmoins que la forme présidentielle du pouvoir exécutif, avec les ambitions affrénées qu'elle suscite et les passions, souvent peu avouables, qu'elle met en jeu, est la cause principale de toutes ces difficultés presque insolubles[2].

En France, le Premier Consul, qui avait été nommé par la Constitution de l'an VIII, à la suite du coup d'état de Brumaire, devait être élu par le Sénat, sur la présentation du second et du troisième Consuls, à moins que le Premier Consul n'eût désigné, de son vivant, son successeur, ou qu'il eût déposé

[1] Benton : *Mémoires*, cit. par Noailles, duc d'Ayen : *Les publicistes américains et Constitution des États-Unis*, Correspondant 10 juin 1877, 889. — Cpr., dans le même sens, Ezra Seaman : *Système du gouvernement américain*, ch. II, *passim* et 89, s.

[2] Voir sur ces questions, Demongeot : *Annuaire de législation étrangère*, 1874, t. III, 489, s. — R. Millet : *ibid.* 1877, t. VII, 757; — 1880, t. X, 648, s.; — 1881, 758. — Duc d'Ayen : *l. c.*, 890, s. — Cucheval-Clarigny : *La crise présidentielle aux États-Unis*, Revue des Deux-Mondes, 1 et 15 sept. 1876. — Langlois : *L'élection présidentielle aux États-Unis*, Correspondant, 10 mars 1877.

aux archives du gouvernement son vœu secret, vœu qui ne s'imposait pas d'ailleurs au Sénat. Les second et troisième Consuls étaient élus par le Sénat, sur la présentation du Premier Consul, qui avait seul la réalité de la puissance exécutive.

On sait que ce système compliqué, mais d'ailleurs très-bien conçu dans l'intérêt de Napoléon Ier, n'a jamais été appliqué.

En 1848, la Constituante commit la faute de faire élire le Président au suffrage universel direct, qui venait d'être introduit pour la première fois dans notre pays pour le recrutement de l'Assemblée.

Ayant même origine populaire, les deux pouvoirs étaient fatalement destinés à entrer en conflit. Non rééligible, responsable, n'ayant pas le pouvoir de dissoudre l'Assemblée, le Président devait arriver nécessairement à invoquer son titre d'élu de toute la France pour triompher violemment de l'Assemblée, sur laquelle il n'avait aucune action légale, pas plus d'ailleurs que l'Assemblée n'avait d'action sur lui. La Constitution de 1848, un peu trop inspirée par les idées de séparation absolue des pouvoirs pratiquée aux États-Unis, n'avait pas su admettre la république franchement parlementaire. Quelque violent que fût le conflit, les deux pouvoirs étaient condamnés à rester en présence jusqu'à l'expiration de leur mandat.

« Quel parti, écrivait M. Laboulaye, prendra l'Assemblée en face de la résistance d'un Président élu par sept ou huit millions de suffrages, et cent fois plus populaire que le corps qui lui dicte les lois?

« Qui départagera une Assemblée qu'on ne peut renvoyer par une dissolution devant le peuple, son juge suprême, et ce Président soutenu, encouragé dans sa désobéissance par l'opinion publique, et qui, n'ayant pas même de *veto* pour refroidir la passion de la Chambre, ne peut défendre ce qu'il croit l'intérêt du pays qu'en se révoltant?

Verrons-nous une accusation briser le favori du peuple, ou un 18 Brumaire élever un maître sur les ruines de l'Assemblée?... Pour moi, la Constitution est grosse d'une révolution qui mène

infailliblement à la dictature d'un homme, ou à la dictature des comités, si justement suspecte[1] ».

Le Président, ne voulant ni se démettre, ni se soumettre, et ne pouvant légalement prouver, par des élections générales suivant une dissolution, qu'il avait raison contre l'Assemblée, se prévalût de son titre d'élu national pour faire violemment appel au pays, et, comme il le disait, pour entrer dans le droit en sortant de la légalité. Il eut la facile absolution du plébiscite, toujours obtenu de ceux qui l'ont sollicitée, en ayant la force gouvernementale dans leurs mains.

Plus sages en 1875 qu'en 1848, nous avons su adopter une Constitution bien supérieure à celle des États-Unis. Elle a réduit au minimum les inconvénients inévitables de la république présidentielle.

Le Chef de l'État est élu par les deux Chambres réunies en Assemblée nationale[2].

Ce système, avec une Chambre unique, aurait enlevé au Président l'indépendance et l'autorité nécessaires pour résister aux députés. Grâce à la dualité des Chambres, le Président, n'étant la créature d'aucune d'elles en particulier, est supérieur à la fois au Sénat et à la Chambre, en demeurant soumis aux deux majorités, si elles s'accordent.

On a reproché à ce système de violer le principe de la séparation des pouvoirs, puisque l'Exécutif émane du Législatif[3].

Ce reproche n'est pas décisif, car la séparation absolue des pouvoirs est un principe dangereux, erreur capitale des Constitutions de 1789 et de 1848[4].

Et néanmoins cette origine purement parlementaire ne laisse pas d'avoir des inconvénients graves. Il est difficile que le Pré-

[1] Laboulaye : *Considérations sur la Constitution* (juillet 1848), reproduit dans les *Questions Constitutionnelles*, 53, 54.

Pour M. Prax-Paris (*l. c.*, 272-273), l'élection directe du Chef de l'État par le peuple est un droit par cela seul qu'elle est possible : « c'est usurper » que d'exercer ce droit à sa place.

[2] Loi 25 février 1875, art. 2.

[3] F. A. Hélie : *Les Constitutions de la France*, ch. IX, 1418.

[4] Voir notre *Essai sur la séparation des pouvoirs*, 125, s.; 291, s.; 336, s.

sident ait une grande indépendance à l'égard des Chambres, spécialement à l'égard de la plus nombreuse, la Chambre des députés. Au lieu de résister, comme cela devient parfois nécessaire, aux entraînements irréfléchis de cette Chambre, le Président, surtout au moment de la réélection, songera beaucoup plus à se concilier les électeurs qu'à servir courageusement le pays. Il n'osera pas s'appuyer sur le Sénat, qui représente à peu près le tiers de l'Assemblée nationale. Il aura un rôle beaucoup trop passif à l'égard du Parlement.

« La situation présente, écrivait-on récemment, se résume en ces mots : la Chambre ne sait pas, la Présidence ne veut pas, le Sénat n'ose pas.... Et pour représenter les trois pouvoirs par un symbole que la France reconnaisse et comprenne, il suffira que le ciseau fasse sortir du marbre la Paresse endormie entre le Fanatisme et la Peur[1] ».

Nous nous demandons si cette nerveuse critique ne donne pas la formule saillante des inconvénients du système actuel. Le Président peut-il vouloir contre le Parlement et spécialement contre la Chambre des députés, quand il se rappelle son origine? Et si les coups d'État sont devenus impossibles, le Président n'étant plus l'élu direct du pays, la domination absolue du Parlement n'est-elle pas trop favorisée?

Dans un livre sur la *Réforme judiciaire*, dont les conclusions auraient bien dû obtenir l'adhésion du Parlement, un écrivain républicain disait récemment, en parlant de la Constitution actuelle : « Nous faisons une nouvelle expérience, dans laquelle le pouvoir exécutif, absorbé par une des branches de la législature, n'est qu'un instrument[2] ».

C'est là un fait incontestable qui tient surtout à l'origine du Président. Et pourtant, il est douteux que cet inconvénient grave puisse être évité, surtout si l'on veut profiter de notre expérience de 1848 et de l'expérience des États-Unis. La Constitution de 1875 a choisi le moins mauvais des systèmes;

[1] X. : *La République en* 1883, Revue des Deux-Mondes, 1er février 1883, 603.

[2] G. Picot : *La Réforme judiciaire*, Revue des Deux-Mondes, 1er janvier 1881, 146.

ce système est encore mauvais : il favorise l'omnipotence parlementaire et surtout le règne absolu des députés.

Le Président peut difficilement résister à la Chambre, il doit s'incliner devant les deux Chambres, ou bien engager le pays dans un conflit sans issue et dans toutes les dangereuses aventures des refus du budget.

Nous verrons plus tard que le Président ne peut dissoudre la Chambre que sur l'avis du Sénat. Si les deux Chambres sont d'accord, le Président ne pourra pas songer à faire appel au pays pour ratifier la résistance qu'il croit devoir faire au Parlement tout entier. On répondra sans doute que si le Parlement est d'accord contre le Président, il y a presque certitude que le Président est en désaccord avec le pays. Cela n'est pas nécessairement vrai, et d'ailleurs, la majorité dans chacune des Chambres peut être si faible, si peu homogène, que des élections nouvelles donneraient raison au Président.

Avec le système actuel, le Président sera presque toujours le serviteur et non l'égal du Parlement. Les résistances seront difficiles, rares, sans issue, lorsque le Sénat sera d'accord avec la Chambre. Si la Constitution de 1875 est moins grosse d'orages que celle de 1848, l'horizon présente néanmoins des points noirs, qui pourraient nous ramener à la Convention ou au Directoire.

Et néanmoins, malgré ces défauts incontestables et peut-être inévitables, la Constitution actuelle a résolu habilement plusieurs difficultés.

Grâce au droit de dissolution, les conflits avec la Chambre peuvent se vider sans coup d'état, en donnant la parole au pays, mais pourvu que le Sénat le permette.

La responsabilité ministérielle est aussi bien organisée qu'elle peut l'être dans une république présidentielle. Peut-être les mœurs parlementaires ont-elles un peu faussé le jeu de cette responsabilité, en la multipliant outre mesure.

Le Président a des attributions « considérables, presque monarchiques », et pour lesquelles il doit avoir, dit-on, plus de

liberté que le Roi, car il importe de ne pas « lui retirer en action ce qu'on ne saurait lui rendre en prestige[1] ».

La Constitution de 1875 a résolûment voulu établir la république parlementaire, et, pour cela, elle n'a pas hésité à emprunter à la monarchie toutes ses institutions, sauf le Roi[2].

A la Constitution anglaise, et à nos propres traditions de 1814 à 1848, nous avons emprunté le Cabinet, le pouvoir d'influence du Chef de l'État par le droit de dissolution rendu moins libre, par l'irresponsabilité amenant la proscription du pouvoir personnel, et donnant la réalité du pouvoir exécutif aux ministres, seuls constamment responsables.

Fidèles, autant que cela était momentanément possible, aux traditions et aux mœurs monarchiques de la France, attirés vers les théories républicaines, les législateurs de 1875 ont fait un compromis entre la monarchie parlementaire et la Constitution américaine, à laquelle ils ont emprunté le Sénat électif et le Président.

« Je n'admets pas, disait avec raison M. Dufaure, que la République doive nécessairement être formée suivant un type déjà convenu, limité, exclusif, et qu'on ne puisse pas, même quand on l'admet comme loi fondamentale du pays, trouver quelque institution particulière, dût-elle être empruntée à la monarchie, qui puisse venir fortifier la République et lui donner des garanties d'ordre. »

« J'en demande bien pardon à l'honorable M. Louis Blanc, mais nous n'avons pas cru devoir prendre notre modèle dans les huit années qui se sont écoulées entre le 10 août et le 18 brumaire[3] ».

De son côté, M. Laboulaye disait : « La plupart des articles

[1] Ch. Lefebvre : *l. c.*, 67 et 73.

[2] Le système français a été préconisé ou approuvé par la plupart des auteurs. Voir Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*, ch. XIV, 296, s. — V. de Broglie : *Vues sur le gouvernement de la France*, ch. X, 228, s. — De Laveleye : *l. c.* Revue des Deux-Mondes, 1er nov. 1871, 78. — Lefebvre : *l. c.*, 64, s.

[3] Dufaure : *Discours* sur l'article 5 de la loi du 25 février 1875. (Duvergier : *Loi et décrets*, 1875, 51.) — *Discours* du 11 nov. 1875, *Officiel*, 12 nov., 9230.

que nous vous proposons de voter sont empruntés à nos Constitutions précédentes.... Elles donnent à la république les garanties de la monarchie constitutionnelle, telle que nous l'avons pratiquée pendant plus de trente ans[1] ».

C'est donc en parfaite connaissance de cause et très-délibérément que l'Assemblée nationale de 1871 a donné à la république présidentielle toutes les institutions de la monarchie, sauf l'hérédité du Chef de l'État. D'aucuns ont même prétendu que la France avait en réalité une Constitution monarchique, l'hérédité étant en fait peu importante, puisque, depuis 1789, aucun fils n'a succédé à son père[2].

Il est certain que la République de 1875 ne ressemble guère à celle de 1791 ou de l'an III, et, bien que les légendes révolutionnaires hantent beaucoup d'imaginations, le bon sens public a suffi jusqu'ici pour empêcher une restauration plus ou moins terroriste ou directoriale.

« Ils me disent, s'écriait M. Dufaure, que ma République n'est pas la véritable; j'en dirais bien plus de la leur.... Nous avons été réunis un jour, nous sommes divisés dans le passé et dans l'avenir[3] ».

Irresponsabilité. — C'est encore par imitation de la monarchie parlementaire que le Président a été déclaré irresponsable, sauf le cas de haute trahison[4], ce qui ne constitue pas une exception bien sérieuse.

Aux États-Unis, le Président est responsable, au même titre que les autres fonctionnaires civils, pour trahison, concussion ou autres crimes ou méfaits. L'accusation, intentée par la

[1] Laboulaye : *Rapport* sur la loi 16 juillet 1875, *Officiel*, 10 juin, 4160-4161.

[2] Voir les *Discours* de MM. Louis Blanc et Madier de Montjau, séance du 21 juin 1875.

[3] Dufaure : *l. c.*, 9234.

[4] Loi 25 février 1875, art. 6. — Le Président serait accusé par la Chambre et jugé par le Sénat : loi 16 juillet 1875, art. 12. — Voir dans l'*Officiel*, 12 juin 1879, un rapport de M. Durand, favorable à une proposition de M. Pascal Duprat sur la responsabilité présidentielle. Il y a des lois plus urgentes que celle-là.

Chambre des représentants, serait jugée par le Sénat, présidé par le Grand-Juge (*Chief-Justice*[1]).

Nous avons déjà dit, à propos de l'irresponsabilité royale, combien est fictive et périlleuse la responsabilité du Chef de l'État. Elle ne donne aucune garantie sérieuse et permet, soit la mise sous séquestre du pouvoir exécutif par le Parlement, qui, pour plus de sécurité, supprimera parfois le titulaire lui-même, — soit des entreprises absolutistes du Président, des résistances systématiques aux meilleures lois, en un mot, un mauvais gouvernement, que le Parlement n'osera pas essayer de corriger par ce redoutable remède de la responsabilité.

Aux États-Unis, Andrew Johnson, Vice-Président lors de l'assassinat de Lincoln, et, par suite, devenu Président, avait joué systématiquement le rôle de d'*obstructionniste,* demandant une nouvelle délibération, avec majorité des deux tiers, pour toutes les lois, reculant le plus possible la promulgation. Longtemps la Chambre hésita à le mettre en accusation et le Sénat l'acquitta[2].

C'est parce que le Président est responsable que le Chef de l'État, en Amérique, a eu souvent des visées de pouvoir personnel et s'est engagé dans des conflits d'autant plus dangereux que l'absence de responsabilité ministérielle et de dissolution les rendait sans solution possible jusqu'à l'expiration des pouvoirs du Parlement ou du Président. Nous citerons les présidents Zach. Taylor (1849-50), Filmore (1850-53), Johnson (1865-69), Grant (1874-76).

La responsabilité présidentielle ne peut donc être efficace : elle dépasserait souvent le but et ne saurait devenir un moyen habituel d'influence parlementaire[3]. Impossible d'assimiler à un crime une erreur qui peut constituer néanmoins un grave

[1] Constit. 1787, art. 1, sect. 3, § 6. — Art. 2, sect 1, § 6; sect. 4, § 1.

[2] Noailles, duc d'Ayen : *Procès d'André Johnson,* Correspondant, 10 et 25 août, 10 septembre 1878.

[3] En ce sens : Prévost-Paradol : *l. c.,* ch. V, 116, s. — V. de Broglie : *l. c.,* ch. VI, 231, s. — Thiers, cité par Cucheval-Clarigny : *Des institutions parlementaires,* ch. XI, 149, s. — Ad. de Forcade : *Du pouvoir exécutif,* Revue de droit franç. et étr. (R. Fœlix), t. XV, 1848, 497, s.

danger pour le pays. La responsabilité ministérielle permet de punir et souvent d'empêcher les erreurs politiques du pouvoir exécutif. La responsabilité présidentielle, purement répressive, n'empêche ni erreurs, ni fautes, ni crimes. C'est un épouvantail inutile pour un Président honnête, modéré, patriote, insuffisant pour les ambitieux, les fous et les téméraires. La Constitution de 1875 a bien fait de la supprimer, et de la remplacer efficacement par la responsabilité ministérielle.

3. — *Forme collective.*

La Constituante et la Convention estimaient que le degré de liberté politique se mesure à la faiblesse du pouvoir exécutif. Tous leurs efforts tendirent à réduire, à supprimer la royauté : la Convention crut avoir réussi lorsqu'elle eut voté le régicide.

Les légendes féodales et les souvenirs, surtout romanesques, de l'absolutisme royal, dominaient tous les esprits, pendant la période révolutionnaire. On croyait sincèrement, avec une naïve sentimentalité, que les rois sont des tyrans, les peuples, des frères, et les assemblées, le seul pouvoir national, utile, bienfaisant. C'est ce que l'on appelle parfois, bien inexactement, l'esprit républicain, ce qui a mérité uniquement d'être appelé l'esprit démagogique.

La république, pas plus que la monarchie, ne saurait exister sans pouvoir exécutif distinct, indépendant du Parlement. Pour ces deux régimes, la confusion des pouvoirs supprime toute liberté politique et livre le pays aux fantaisies d'un despote ou l'expose aux périls de l'anarchie et aux crimes de la Terreur.

Dès qu'il était question de royauté, les hommes de la Révolution, tout imprégnés des sophismes du *Contrat social,* dominés par l'esprit métaphysique, qui caractérise toute la seconde moitié du XVIII[e] siècle[1], perdaient tout sang-froid et tout

[1] Pour les détails et les preuves de ce fait, voir notre *Essai sur la séparation des pouvoirs*, Introduction, 92 à 134.

bon sens. La haine, ou mieux la peur de la royauté, les empêcha de faire une constitution viable.

« L'Assemblée, écrivait Mirabeau, en admettant la royauté, n'a point créé de pouvoir exécutif. Je ne veux pas dire seulement qu'elle s'est emparée de ce pouvoir. J'entends qu'il n'existe pas et ne peut pas même exister. Il ne peut pas y avoir de pouvoir exécutif sans agents et sans organes. Or, que l'on m'indique les vrais agents du pouvoir exécutif ».

Les ministres, par cela même qu'ils émanaient du Roi, qui d'ailleurs ne pouvait pas les choisir parmi les députés, étaient suspects et Mirabeau disait encore : « On ne rendra aucun décret sur le pouvoir exécutif qui ne porte l'empreinte de la défiance qu'inspirent les ministres[1] ».

Necker faisait de son côté une observation analogue à celle de Mirabeau. « Cette faute de la Constituante, dont les conséquences ont été si grandes, c'est d'avoir oublié le pouvoir exécutif... c'est d'avoir présumé que, pour avoir un roi, il suffisait de déclarer sa couronne héréditaire, sa personne inviolable et sacrée[2] ».

Ceux qui avaient assez de sens pratique pour vouloir faire autre chose qu'une constitution métaphysique, perdaient bientôt toute influence. Ils étaient impuissants et devenaient vite suspects d'être vendus à la cour.

C'est inutilement que Thouret disait : « Le pouvoir exécutif est aussi nécessaire à la liberté que le pouvoir législatif. Il faut qu'il ait tous les moyens d'activité et de stabilité nécessaires pour être un gouvernement réel, qui puisse maintenir l'ordre public[3] ».

La Constituante ne savait pas comprendre la sagesse de ces paroles. Tous les efforts furent inutiles pour empêcher la sup-

[1] Mirabeau : *Correspondance avec le comte de la Mark*, 47e note à la Cour (23 décembre 1790), 35e note (24 octobre 1790).

[2] Necker : *Du pouvoir exécutif dans les grands États*, 1re p., ch. II, 23 (tome VII des Œuvres).

[3] Thouret : *Discours* des 13 et 14 août 1791. Ce dernier est cité par Clermont-Tonnerre : *Analyse raisonnée de la Constitution de* 1791, 297, s.

pression réelle du pouvoir exécutif réduit à une « royauté de parade ».

Clermont-Tonnerre donnait une analyse trop exacte de la Constitution lorsqu'il disait : « Les pouvoirs constitués se résolvent tous en un seul..... Ce pouvoir est organisé de manière à absorber à son gré toutes les parties d'autorité qui sont éparses autour de lui.

« Ce pouvoir commande au roi dont il est le juge et au peuple qu'il a réduit au silence[1] ».

Ces préjugés à l'égard du pouvoir exécutif résistèrent aux expériences les plus décisives. La haine de la royauté fut la grande cause des malheurs révolutionnaires et de la déplorable déviation que subit le généreux mouvement de 1789. Un gouvernement énergique, actif, fortement constitué aurait été nécessaire pour contenir les turbulentes violences et les caprices sanglants de la multitude, pour imposer silence aux démagogues dans les tribunes de l'Assemblée et dans la rue, afin que les députés eussent liberté de parole et indépendance d'opinion. L'absence de gouvernement permit à une minorité audacieuse, aidée des clubs et de la foule, dont elle sut admirablement se servir, de dominer la majorité. Les menaces incessantes, appuyées de la guillotine, créèrent cet affolement de la peur, qui est la seule force des jacobins de tous les temps et de tous les pays.

Après la suspension de Louis XVI, le 10 août 1792, la Convention confia les fonctions du pouvoir exécutif aux ministres, qu'elle se chargea de diriger. Dès ce moment la Convention, qui avait déjà la réalité des fonctions exécutives, en eut la complète apparence : l'omnipotence parlementaire ne connut aucun frein, même nominal.

« On crut, dit M. Jules Simon, que, par cette concentration, la Révolution s'achevait; elle reculait, au contraire : elle revenait au régime du bon plaisir, après avoir traversé la liberté[2] ».

[1] *Ibid.*, 300. Voir l'appréciation, d'une sévère justice, donnée par M. Taine : *Révolution*, t. I, ch. III, 243, s. Cpr. *Ancien régime*, liv. III, ch. III, 316.

[2] J. Simon : *Liberté politique*, ch. III, 177.

Le titulaire du despotisme avait changé, mais le despotisme était resté, plus redoutable encore parce qu'il était anonyme.

Ce régime était trop favorable aux tendances absolutistes de l'Assemblée pour ne pas être maintenu. La Constitution de 1793, ce chef-d'œuvre d'une démagogie en délire, créa un Conseil exécutif de vingt-quatre membres, choisi par le Corps législatif, sur une liste dressée par les assemblées électorales des départements, et renouvelé par moitié chaque année. La création du gouvernement révolutionnaire, du comité de salut public, surveillant du Conseil exécutif provisoire, empêcha l'élection de ces vingt-quatre Présidents annuels[1]. Le principe partout appliqué est celui-ci : « La Convention nationale est le centre unique de l'impulsion du gouvernement[2] ».

Pour augmenter l'influence du comité de salut public, les six ministres furent remplacés par douze commissions de deux membres et d'un adjoint. Après Thermidor, les comités formés dans le sein de la Convention furent renouvelés par quart tous les mois. Bientôt refondus, ainsi que les commissions, ils firent place à seize comités de douze ou seize membres[3].

Partout la Révolution établit la forme collective, partout elle s'efforce d'affaiblir le pouvoir exécutif, dont elle ne cesse d'avoir peur.

La Constitution de l'an III n'abandonna pas ce déplorable système. C'est en vain que Daunou proposa d'établir deux Consuls biennaux, qui gouverneraient alternativement. Cette unité dissimulée du pouvoir exécutif parut encore trop redoutable. La peur de la royauté subsistait, aggravée, s'il est possible, par les craintes et les remords qu'inspirait le triste régicide du 21 janvier.

Le Directoire était composé de cinq membres, dont un sortait de charge chaque année et demeurait inéligible pendant cinq ans. Il était nommé par le Conseil des Anciens, sur la

[1] Const. 24 juin 1793, art. 62, s. — Act. 10 oct. 1793 (19 vendém. an II).

[2] Loi 4 décembre 1793 (14 frim. an II), sect. II, art. 1.

[3] Lois des 1er avril 1794 (12 germ. an II), 29 juillet 1794 (2 therm. an II), 24 août 1794 (7 fruct. an II).

présentation de dix candidats, pour chaque place de directeur, faite par le Conseil des Cinq-Cents. Ce système de nomination était déjà une faute, puisque le droit de nomination appartenait à la portion la plus remuante du Parlement. Les Cinq-Cents pouvaient, en effet, imposer un candidat aux Anciens, en ne mettant dans la liste qu'un seul candidat sérieux.

Le Directoire avait la fonction exécutive suprême, et nommait les ministres. La Constitution de l'an III, profitant, dans une certaine mesure, de l'expérience révolutionnaire, n'avait pas oublié le pouvoir exécutif, mais elle l'avait mal organisé. Exposé à toutes les agitations anarchiques d'un comité, le Directoire n'avait pas la force et la rapidité de décision qui naissent de l'unité. Entre lui et le Parlement, il y avait séparation absolue, les moyens d'influence réciproque faisaient défaut, et, suivant le mot de Necker, le gouvernement du pays ne pouvait marcher que si l'un des pouvoirs se faisait la « machine obéissante » de l'autre.

Le Directoire oscilla de la faiblesse à la violence, et, les deux pouvoirs se combattant par des coups d'État, n'eurent de puissance que pour ruiner, corrompre et déshonorer la France. Les violences et les illégalités furent quotidiennes à cette triste époque.

Le 18 fructidor an V, le Directoire se sert imprudemment de l'armée, déjà employée le 13 vendémiaire, pour décapiter le Parlement et se mutiler lui-même, en ordonnant la déportation de cinquante-trois députés, de deux directeurs, Carnot et Barthélemy, et de plusieurs journalistes. C'est ce que Michelet, dans son épileptique admiration appellera plus tard « la clémence admirablement imprudente du Directoire », en disant que « la grandeur morale a tout fait[1] ».

La grandeur morale était appuyée d'une armée nombreuse, commandée par ce « fier brigand » d'Augereau, comme disait le directeur Rewbell. Aux représentants qui invoquaient la loi, les soldats répondaient : « La loi, c'est le sabre ».

[1] Michelet : *Le Directoire.*

L'un des malheurs de ce coup dé'tat de fructidor a été précisément l'introduction de l'armée dans la politique intérieure.

« Protectrice du gouvernement aujourd'hui, elle en sera la maîtresse demain. En le défendant elle a dû apprendre à le mépriser. Elle s'est instruite d'ailleurs de sa force et de la facilité de certaines victoires. . . . .

« Et les gouvernements qui voudront plus tard briser les Parlements par l'armée, n'inventeront rien de nouveau et ne pourront que copier servilement les républicains[1] ».

L'état des esprits, lors de ce coup d'État de fructidor est significatif et montre la défaveur croissante des députés, grâce aux excès de l'omnipotence parlementaire. Bonaparte écrit au Directoire des lettres menaçantes contre les « lâches avocats et les misérables bavards » des deux Chambres et il pousse au coup d'état. L'armée de Sambre-et-Meuse, s'écrie, par la bouche du général Ney : « Grands politiques de Clichy, daignez ne pas nous forcer à sonner la charge ».

Le coup d'État accompli, il n'y a aucune protestation. Le vertueux Hoche se plaint de l'insuffisance des déportations, qui furent si meurtrières. Seul, Washington aura le courage de dire que cet attentat est « le comble du despotisme[2] ».

Les violences de fructidor déciment les Royalistes et surtout les modérés. Un nouveau coup d'état, en mai 1798 (22 floréal an VI), décime les jacobins en faisant annuler 150 élections. Treilhard est ensuite expulsé du Directoire. Puis Barras et Siéyès, unis aux Conseils, forcent Merlin de Douai et Lareveillère-Lepeaux à donner leur démission. L'anarchie est à son comble. Les pouvoirs publics s'épuisent en violences stériles. Les Conseils n'ont plus d'influence. Le Directoire, divisé contre lui-même est impuissant. L'orgueilleux Siéyès appelle l'épée de Bonaparte à l'appui de sa métaphysique constitutionnelle. Bo-

[1] P. Thureau-Dangin : *Royalistes et républicains*, I. La question de la monarchie ou de la République du 9 thermidor au 18 brumaire, 71 et 108.

[2] Thureau-Dangin : *Ibid.*, 106, s. — Cpr. H. de Lacombe : *La Constitution républicaine de l'an III et le coup d'État du 18 fructidor*, Correspondant, 25 octobre 1878, 221, s.

naparte se sert de Siéyès pour détruire à la fois le Parlement et le Directoire et commencer cette prodigieuse destinée qui va de Brumaire à Waterloo.

Le Directoire périt victime de ses violences, résultat nécessaire de sa faiblesse, et aussi de la séparation absolue des deux pouvoirs.

Napoléon I[er], qui a le génie de l'organisation, et qui invente ou restaure habilement toute notre administration, proclame et applique le principe : « Délibérer est le fait de plusieurs, agir le fait d'un seul ». Il aura trop le goût de l'absolutisme pour développer la délibération, pour créer un Parlement sérieux. Il gardera volontiers, par politique, le dédain du soldat pour « l'avocat ». Mais, en revanche, il organise merveilleusement l'action, c'est-à-dire le pouvoir exécutif.

L'expérience a paru démonstrative à la plupart des hommes d'État et, depuis l'an VIII, jusqu'en 1875, toutes nos Constitutions ont admis la forme unitaire du pouvoir exécutif, en faisant du Chef de l'État un Roi ou un Président.

Et néanmoins, les souvenirs révolutionnaires, ravivés peut-être par la haine du despotisme impérial, ont gardé assez de puissance sur certains esprits pour perpétuer la haine du pouvoir exécutif et l'admiration du système gouvernemental appliqué par la Convention ou par le Directoire.

L'un des chefs des *Idéologues*, si peu en faveur auprès de Napoléon I[er], Destutt de Tracy, écrivait en 1806 : « C'est dans la volonté que l'unité est nécessaire, et non pas dans l'exécution. La preuve en est que nous n'avons qu'une tête, et plusieurs membres qui lui obéissent. Une autre preuve plus directe, c'est qu'il n'y a point de monarque qui n'ait plusieurs ministres. Or, ce sont eux qui exécutent réellement : lui ne fait que vouloir et souvent ne fait rien du tout... Le Roi n'est qu'un être parasite, un rouage superflu au mouvement de la machine, dont il ne fait qu'augmenter les frottements et les frais[1] ».

[1] D. de Tracy : *Commentaire sur l'Esprit des lois*, liv. XI, ch. II, 166-167. — Tracy est, au contraire, partisan d'un législateur unique, qui créerait une législation plus

La même idée se retrouve chez beaucoup de républicains français, qui pensent un peu trop à Danton et à Robespierre et se livrent à de dangereuses apologies de la Convention. L'admiration fait toujours, à juste titre, redouter l'imitation. On a même soutenu plus d'une fois que la République ne serait possible en France que si elle était organisée par d'autres que les républicains[1].

Il est certain qu'une fraction importante du parti républicain n'a rien appris ni rien oublié; elle accepte, sans réclamer le bénéfice d'inventaire, la succession politique des Montagnards. Si ces néo-jacobins obtenaient la majorité dans le Parlement, il ne resterait à peu près rien de la Constitution de 1875. Le Sénat, le Président disparaîtraient. Le droit de dissolution serait supprimé. La responsabilité ministérielle, qui entraîne une certaine indépendance d'action, deviendrait une domesticité parlementaire. Une Chambre unique, permanente, omnipotente, absorberait tous les pouvoirs, confierait la fonction exécutive à un comité élu par elle et perpétuellement révocable. Ce serait une nouvelle Convention et la France parcourrait les mêmes étapes honteuses et sanglantes, qui font croire à la délivrance, lorsqu'on n'a plus qu'un seul despote.

Nul n'a soutenu plus intrépidement que M. Louis Blanc ces idées radicales.

« En France, disait-il, tous nos troubles politiques, depuis un demi-siècle, ont leur source dans le système qui consiste à faire du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif deux autorités rivales..... Si donc on a l'imprudence de rendre le pouvoir exécutif tout à fait indépendant, si on l'investit d'une force qui lui soit propre, il importera peu qu'on l'appelle Présidence ou Royauté; on aura exposé l'État aux fureurs du plus violent antagonisme[2] ».

savante, ayant plus d'ensemble et plus d'unité (*ibid.*, 165). — En 1822, comte et pair de France, se déclare partisan de la royauté héréditaire (*ibid.*, 190).

[1] E. de Laveleye : *Des formes de gouvernement*, Revue des Deux-Mondes, 15 juillet 1871, 655.

[2] L. Blanc : *l. c.* De la présidence dans une république (juillet 1849), 319, s.;

En conséquence, le seul moyen d'éviter ces disputes et ces conflits, c'est de diminuer jusqu'à l'anéantissement un de ces pouvoirs, d'en faire le très-humble serviteur de l'autre. Que ce pouvoir soit confié à un Président ou à un Comité, peu importe, nous aurons toujours la confusion des pouvoirs au profit de l'Assemblée, c'est-à-dire une Convention. Les ministres, ou le Président seront les serfs des députés, jusqu'à ce que, soutenus par l'opinion publique, ils les renversent, au nom de l'ordre compromis et de la liberté incessamment violée.

La Constitution de 1848, malgré quelques fâcheux emprunts à la pratique révolutionnaire, avait repoussé le système conventionnel. La question s'était posée, à propos de l'amendement de M. Jules Grévy, ainsi conçu : « L'Assemblée nationale délègue le pouvoir exécutif à un citoyen, qui reçoit le titre de Président du Conseil des ministres. Le Président du Conseil est nommé par l'Assemblée nationale, au scrutin secret, et à la majorité des suffrages. — Il est élu pour un temps illimité, il est toujours révocable[1] ».

En 1848, cet amendement avait deux avantages : supprimer l'élection du Président par le suffrage universel, ce qui aurait peut-être empêché le second Empire; — empêcher que la séparation absolue des pouvoirs ne plaçât l'Assemblée et le Président dans un conflit, rendu sans issue possible, par l'absence de dissolution et de responsabilité parlementaires des ministres.

C'est par l'établissement de ces deux derniers principes que le résultat désiré aurait pu être atteint. Le moyen proposé était vraiment trop radical pour être efficace. Déclarer l'infaillibilité et l'omnipotence d'un pouvoir, établir la dépendance et dé-

327, s. — Cpr., dans le même sens, l'article sur la dissolution de l'Assemblée (oct. 1872), *ibid.*, 2e série, 21, s.

[1] Plus tard, Prévost-Paradol : *France nouvelle*, liv. II, ch. III, 102, s., proposera de faire nommer le premier ministre par la Chambre des députés, le Chef de l'État étant uniquement investi du droit de dissolution. Ce système, qui aurait beaucoup d'inconvénients et peu d'avantages pratiques, combinerait le régime parlementaire avec la Convention et la Royauté héréditaire. — Cpr. Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*, ch. V, 110, s.; ch. XIV, 298.

créter l'obéissance absolue de l'autre pouvoir, c'est empêcher les conflits, mais c'est aussi supprimer l'un des deux pouvoirs.

L'exécutif ne songera pas évidemment à lutter, puisque le Parlement lui aura enlevé toutes ses armes. Faible devant le Parlement, le pouvoir exécutif sera impuissant dans le pays. Peut-être pourra-t-il ne plus violer les lois et la Constitution, à moins d'être d'accord avec les députés, — aura-t-il assez d'autorité pour les faire exécuter, et pour maintenir l'ordre et la sécurité?

Le Président du Conseil, proposé par M. Jules Grévy, n'aurait été qu'un fantôme de Président, sans indépendance, sans liberté d'action, créature de l'Assemblée, que l'Assemblée aurait pu remettre dans le néant. Commis à gages, qui vient, chaque jour, prendre les ordres de sa majesté à sept cents têtes, le premier ministre serait responsable de ne pas avoir compris ou deviné les députés, responsable de ce qu'il fait et de ce qu'il ne fait pas, coupable s'il échoue, sans mérite s'il réussit, bouc émissaire prédestiné de la politique parlementaire.

Ce rôle de forçat de la politique ne serait accepté que par les ambitieux vulgaires, qui ne voient, dans le pouvoir, que les honneurs et les profits, sans en comprendre les responsabilités morales, sans en accepter les difficiles devoirs.

Et si, d'aventure, un véritable homme d'État se résigne à ces fonctions subalternes, qui le mettent à la discrétion de l'Assemblée, ou bien le sacrifice de sa dignité lui paraîtra bien vite au-dessus de son courage, ou bien sa résignation déguisera peu de temps le désir de la révolte, la préparation du coup d'État.

Le régime parlementaire, combiné avec la république présidentielle, a par lui-même assez d'inconvénients, pour ne pas étendre à la fonction exécutive suprême, la capricieuse et incessante mobilité que les mœurs politiques tendent à introduire dans les fonctions ministérielles. Et d'ailleurs, il est bon de remarquer que les ministres ne dépendent pas uniquement de la Chambre des députés. Le Président peut les maintenir, mal-

gré celle-ci, en s'appuyant sur le Sénat, et, si le conflit continue, en dissolvant la Chambre. La situation du Président du Conseil imaginé par M. Grévy serait donc pire que celle des ministres actuels.

C'est avec raison que la Constituante de 1848 repoussa ce projet par 643 voix contre 158.

Un amendement analogue à celui de M. Grévy, fut proposé, sur l'article 1er de la loi du 25 février 1875, par M. Alfred Naquet. Il eut le même insuccès.

Si nous voulons avoir en France une Constitution qui ne soit pas un jouet métaphysique, mais un ensemble d'institutions basées sur l'expérience, nous resterons soigneusement fidèles à la forme unitaire du pouvoir exécutif.

L'histoire vient à l'appui du raisonnement pour démontrer tout le danger de la forme collective du pouvoir exécutif. Il y a une dangereuse erreur révolutionnaire à traiter le Chef de l'État en ennemi redoutable, qui ne saurait être trop affaibli, dans l'intérêt de la liberté.

Terreur, anarchie, césarisme, voilà les conséquences logiques, inévitables, du gouvernement conventionnel.

La fameuse comparaison de la tête et du bras, classique au XVIIIe siècle, et encore en faveur en Allemagne, où la théorie de l'État, organisme-vivant a été popularisée par Bluntschli et les socialistes de la chaire, ne donne une base solide qu'à l'absolutisme royal ou impérial. La tête est unique : il n'y aura qu'un seul législateur, afin que les lois soient mieux combinées et plus savamment déduites. Ce législateur, ce sera le Roi, qui aura beaucoup plus d'esprit de suite qu'une Assemblée. Il y a deux bras et deux jambes, commandés par la tête, paralysés, dès que le cerveau ne leur envoie plus ses ordres. Il y aura plusieurs agents chargés d'exécuter des lois, entièrement dépendants du Roi et toujours révocables.

Voilà l'idéal logique de cette belle comparaison, qui, heureusement, n'a rien à faire avec la politique. La comparaison est habituellement le chemin de l'erreur. Ici il suffit de remarquer que la tête et les bras se trouvent dans des êtres distincts

et que des législateurs manchots et paralytiques, un Chef d'État et des ministres sans cervelle seraient de tristes gouvernants pour un pays.

A parler sérieusement, et en laissant de côté toute cette fantasmagorie physiologique, qui, pour avoir du succès, veut de brumeuses intelligences, il suffit d'observer que le législateur sera mauvais, s'il n'a pas été, s'il n'est pas capable d'être un homme d'action. Il faut qu'il puisse se rendre compte des difficultés pratiques d'exécution, éviter les lois impossibles, et surveiller intelligemment l'application des lois appropriées aux besoins réels de la patrie et à la capacité politique des citoyens.

Le Chef de l'État et les ministres seront aussi de pitoyables titulaires du pouvoir exécutif, s'ils n'ont pas les aptitudes requises pour être de bons législateurs, pour collaborer avec le Parlement, l'assister de leurs conseils, de leur expérience quotidienne, pénétrer l'esprit véritable de la loi, l'éclairer, la compléter, la faire exécuter d'une manière intelligente.

Tête et bras sont donc également nécessaires aux deux pouvoirs législatif et exécutif. La comparaison peut avoir du succès dans une académie d'utopistes : elle ne vaut rien, elle est prétentieuse et ridicule, aux yeux de l'homme d'État qui ne se perd pas dans les nuages, qui reste sur terre, pour avoir toutes ses forces comme Antée, et garder le sens des réalités humaines.

Les bras sont multiples, dit-on, et par suite la forme unitaire du pouvoir exécutif doit être condamnée. La preuve en est que le Roi a toujours plusieurs ministres et une multitude d'agents. C'est abandonner la forme unitaire que de confier le pouvoir exécutif à un comité de ministres, à un cabinet. Le Roi devient donc inutile, aussi bien que le Président. Pourquoi ne pas les supprimer? La Constitution en serait plus nette et plus sincère.

Est-il besoin de faire remarquer que s'il y a de nombreux agents du pouvoir exécutif, cela tient uniquement au principe de la division du travail. Le principe de la royauté ou de la présidence n'en reste pas moins une nécessité pour la con-

ception et la surveillance de ce travail si complexe, si étendu, si délicatement arbitraire, qui constitue la fonction du pouvoir exécutif.

Supposons que la royauté soit supprimée en Angleterre, que la présidence disparaisse aux États-Unis. Les ministres deviennent les titulaires nominaux et réels du pouvoir exécutif. Ils sont constamment révocables, ou bien nommés pour un temps déterminé : aurons-nous cette unité de vues, cette constance dans les projets, ces traditions gouvernementales et administratives qui font la valeur du pouvoir exécutif?

Non certes, les ministres, rois ou présidents fractionnaires, ou plutôt domestiques obséquieux de l'Assemblée, ne songeront qu'à se diminuer réciproquement, à conspirer les uns contre les autres. Irritables, souvent en désaccord, se paralysant volontiers, n'ayant aucun lien qui les unisse, aucune autorité supérieure qui leur impose l'harmonie ou la démission, ils seraient les agents les plus énergiques de l'anarchie.

Le Chef de l'État n'est pas un roi fainéant, un inutile soliveau, comme on l'a trop complaisamment répété.

« Le rôle de la Reine, écrivait, il y a quelques années, un publiciste anglais, aux idées très-libérales, presque radicales, le rôle de la Reine, en tant que pouvoir imposant, est d'une utilité incalculable. Sans la Reine, le gouvernement actuel de l'Angleterre s'effondrerait et ne serait plus... En résumé, le souverain, dans une monarchie constitutionnelle telle que la nôtre, jouit du triple droit d'être appelé à fournir des avis, à donner des encouragements, et enfin, à infliger des avertissements[1] ».

Tous les Anglais sont d'accord pour reconnaître l'importance, la nécessité du rôle joué par la royauté dans le gouvernement britannique. Tous sont de l'avis de Brougham, lorsqu'il dit, rappelant le mot énergique de Napoléon : « Le roi d'Angleterre n'est pas, comme le grand électeur de l'abbé Siéyès, un cochon à l'engrais à la ration de trois millions de francs par an[2] ».

[1] Walter Bagehot : *Constitution d'Angleterre*, ch. IV, 122.
[2] Brougham : *Hommes d'État*, I, 17.

Malgré l'inviolabilité royale ou l'irresponsabilité présidentielle, le Roi ou le Président demeure moralement responsable devant la nation. Chef d'État, il ne voudra pas que les ministres fassent détester son nom et il aura cet amour du bien public, ce culte des grandes idées et des sentiments généreux, ce noble souci de la gloire, qui lui fera exercer, sur le gouvernement et sur la société, « une générale et bienfaisante influence », suivant le mot de lord Derby, en 1854.

Les masses ont besoin d'incarner le pouvoir dans un individu, vers lequel elles dirigent l'amour ou la haine, et qu'ils rendront responsable de tous les actes législatifs ou exécutifs.

Un pouvoir collectif ne satisfait pas l'imagination populaire, dont il faut savoir tenir compte. Un tel pouvoir profite de l'irresponsabilité de tout ce qui reste anonyme, et il favorise, par suite, les divisions intestines et les honteuses entreprises, dont un seul individu n'accepterait pas la paternité. Quand il y a plusieurs complices, chacun espère se dégager, si la honte est trop retentissante ou surtout s'il y a insuccès. Rien n'est dangereux, pour un pays, comme de diminuer les responsabilités, en favorisant les lâches hypocrisies.

Le pouvoir exécutif doit être unique, parce que la rapidité et la continuité de son action sont nécessaires pour faire partout régner l'ordre, respecter la loi, créer de bonnes habitudes publiques et favoriser la civilisation, qui ne va pas sans une forte discipline morale et intellectuelle chez les citoyens.

« Ce n'est pas, écrivait Necker, en 1792, avec un char à sept cent quarante-cinq roues que l'on peut faire la ronde autour d'un royaume pareil à la France; la marche en est trop courte et trop embarrassée, et l'on ne saurait se passer d'une action plus rapide pour maintenir l'ordre et la liberté[1] ».

La sécurité, voilà en effet ce qui manque au système conventionnel. Faible à l'égard du Parlement, le pouvoir exécutif demeure impuissant à l'égard du désordre et incapable de protéger efficacement le pays contre les nombreux éléments pertur-

[1] Necker : *l. c.*, 1re part., ch. XVII, 281.

bateurs qui menacent sans cesse la société. A qui en douterait, il suffit de rappeler les rues de Paris longuement ensanglantées par la Terreur. C'est le vrai chemin de Damas pour les partisans de la forme collective du pouvoir exécutif.

IV.

Fonctions du Chef de l'État.

En précisant la nature du pouvoir exécutif, nous avons nécessairement parlé de ses fonctions. Nous avons distingué trois branches : Gouvernement, Administration, Justice. Le pouvoir exécutif est ainsi chargé d'appliquer aux citoyens et de faire respecter par eux toutes les règles du droit constitutionnel, du droit administratif et du droit privé. Cette division tripartite du droit ne se confond pas entièrement avec la division en trois branches. Nous verrons que la Justice connaît de tous les procès, civils, criminels ou administratifs.

Ici il suffira de dire que le Gouvernement et l'Administration, entièrement subordonnés au Chef de l'État et à ses ministres, emploient les mêmes agents. La Justice, au contraire, est autonome et indépendante. Le Chef de l'État n'est pas le maître de la Justice, comme il est le maître du Gouvernement et de l'Administration. Plus la Constitution est parfaite, et plus la Justice est soustraite aux influences parlementaires, royales, présidentielles et ministérielles. Il est donc très-important de se rappeler que si la Justice est philosophiquement comprise dans le pouvoir exécutif, elle ne fait pas, ou ne doit pas faire partie des fonctions du Chef de l'État. Son titre de « Chef du Pouvoir exécutif[1] », ne doit pas faire illusion sur l'étendue

[1] Cette expression se trouve dans l'acte du 17 février 1871, nommant M. Thiers « Chef du pouvoir exécutif de la République française »; — dans l'acte 31 août 1871 (Constitut. Rivet).

Les lois des 13 mars 1873, 20 novembre 1873, 25 février 1875, ne parlent plus

de ses attributions, qui ne touchent à peu près en rien à la Justice, qui sont restreintes au Gouvernement et à l'Administration, dont il est, par ses ministres, le Chef suprême et le Directeur général.

D'ailleurs, même ainsi restreintes, les fonctions du Chef de l'État sont immenses. D'abord, s'il n'exerce pas tout le pouvoir exécutif, il a des attributions qui dépassent ce domaine et qui touchent au pouvoir législatif. Nouvelle raison pour ne pas accorder trop d'importance à l'expression « Chef du Pouvoir exécutif », qu'il vaudrait mieux remplacer par celle de Chef de l'État.

Les fonctions du Chef de l'État sont si nombreuses que la classification en est assez difficile[1]. Pour plus de clarté, nous distinguerons quatre groupes de fonctions : 1° législatives; 2° nationales; 3° exécutives; 4° judiciaires. Nous dirons ensuite un mot des droits personnels du Président de la République.

1. — *Fonctions législatives.*

Ont un caractère législatif, les actes par lesquels le Chef de l'État complète la loi, la rend obligatoire et la fait connaître aux citoyens. L'exécution ne peut commencer qu'après ces divers actes, qui doivent être envisagés comme une collaboration du Chef de l'État avec le Parlement, ou bien comme l'expression d'un pouvoir législatif subordonné[2].

que du Président de la République. Toutefois, la loi du 20 novembre emploie encore l'expression « Pouvoir exécutif » pour indiquer les fonctions du Président.

Cette expression ne se trouve plus dans les lois de 1875, qui procèdent par énumération pour indiquer les attributions du Président.

L'expression « Pouvoir législatif » se trouve dans la loi du 25 février 1875, art. 1.

[1] Bentham (*Traités de législation*, t. III, ch. XXI, 353, s.) distingue 12 branches du pouvoir exécutif et n'y comprend pas la Justice.

Bluntschli (*Droit public*, liv. III, ch. VIII, s., 127, s.) en distingue 11.

Autant d'auteurs, autant de classifications!

[2] En ce sens, V. de Broglie : *De la Juridiction administrative*, Revue française, nov. 1828, 65, s. — Vivien : *Études administratives*, tome I, 7. — Bluntschli : *Théorie de l'État*, 446. — Bentham : *l. c.*, 353. — En sens contraire, Henrion de

Promulgation. — La promulgation est l'acte par lequel le Chef de l'État, renonçant à invoquer son droit de *veto,* si la Constitution le lui attribue, déclare que la loi est régulièrement votée par le Parlement, qu'elle est définitive et obligatoire. La promulgation est immédiatement suivie de la publication, nécessaire pour faire connaître la loi, en faciliter l'exécution volontaire de la part des citoyens et permettre d'en réprimer les violations.

Les formules de promulgation ont varié, suivant les régimes [1], mais toujours elle a été, suivant le mot de Portalis, « l'édition solennelle de la loi, le moyen de constater son existence et de lier le peuple à son exécution ».

Nous ne croyons pas que le caractère législatif de la promulgation tienne uniquement à la sanction, et que, si ce droit n'existe pas, la promulgation devienne simplement le premier acte d'exécution.

Il ne suffit pas, pour la perfection de la loi, que le Parlement ait pris une décision mûrement réfléchie et manifestée suivant les formes constitutionnelles, il faut que cette volonté légale devienne publique, avec tous les caractères qui la rendent obligatoire pour les citoyens.

Qu'il soit peut-être exact, au point de vue philosophique, de soutenir que la loi est parfaite, dès qu'elle a été définitivement et régulièrement votée, nous l'accorderons volontiers. Mais, si on descend sur le terrain de la pratique, si on se rappelle l'adage : « Nul n'est censé ignorer la loi », il faut bien admettre que, pour les citoyens, la loi n'est pas parfaite, dès qu'elle a été votée d'une manière définitive. Il faut qu'une autorité compétente constate ce vote et le déclare publiquement. Comment, surtout avec deux Chambres, les particuliers seraient-ils exactement renseignés sur le nombre de délibéra-

Pansey : *Un mot sur le contentieux administratif,* entretien publié par M. Cotelle. — Portalis : *Discours préliminaire du Code civil.* — Isambert : *Essai sur les limites qui séparent le pouvoir exécutif du pouvoir réglementaire et exécutif, ou commentaire de l'art. 14 de la Charte* (1819).

[1] Voir Poudra et Pierre : *Traité de droit parlementaire*, 737, s.

tions, sur le vote des deux Chambres, sur toutes les questions assez compliquées de procédure parlementaire. Un projet de loi est voté aujourd'hui par la Chambre ou le Sénat. Y a-t-il eu vote d'urgence, ou bien les deux délibérations réglementaires ont-elles eu lieu, l'autre Chambre a-t-elle déjà voté ce projet, en un mot, le dernier acte parlementaire a-t-il été accompli? Voilà toutes les questions qu'il faut résoudre, avant de savoir si la loi est définitivement votée, si le rôle du Parlement est fini.

Pour répondre à ces questions, il faut non-seulement suivre, d'une manière attentive, les journaux, mais encore savoir les lire, et, pour cela, posséder les détails du droit constitutionnel. Le public, c'est-à-dire la très-grande majorité, est incapable, sauf dans les circonstances où l'opinion publique est vivement excitée, de comprendre la valeur constitutionnelle de tel vote d'une Chambre. Ce serait donc une injustice de rendre obligatoire une loi dès qu'elle aurait été votée par la Chambre qui l'a examinée en second lieu. Et si la loi ne peut pas être déclarée obligatoire après ce vote, c'est qu'elle n'est pas encore parfaite.

Comme la promulgation est l'acte qui complète la loi, en la déclarant définitive et obligatoire, cet acte ne saurait être appelé exécutif. On exécute une loi, lorsqu'on accomplit ce qu'elle ordonne, et non lorsqu'on la fait connaître comme loi, pour avoir le droit d'en exiger l'application. La promulgation est un préliminaire indispensable à l'exécution, elle n'est pas un acte d'exécution.

La promulgation doit être faite dans le mois pour les lois ordinaires et dans les trois jours en cas d'urgence spécialement déclarée[1]. Dans ce délai, le Président peut demander une nouvelle délibération et la loi ne sera définitive que si elle est de nouveau votée par la majorité des deux Chambres. Il n'est donc pas exact de soutenir que le vote des deux Chambres fait une loi parfaite. Cette loi n'est pas encore obligatoire, et peut-être

[1] Loi 25 février 1875, art. 3. — Loi 16 juillet 1875, art. 7. — Parfois la loi elle-même réglemente sa promulgation (V. loi 24 février 1875, art. 11), ou décide qu'elle ne sera exécutoire que dans un délai déterminé, à partir de la promulgation (loi 27 janvier 1880). — Cpr. *suprà*, 311.

ne le sera-t-elle jamais, surtout si, comme aux États-Unis, la seconde délibération exige une majorité des deux tiers. Qu'il y ait là une condition suspensive ou une condition résolutoire, peu importe ; ce qui est certain, c'est que la loi n'est pas obligatoire dès qu'elle est votée par les deux Chambres. Donc elle n'est pas encore parfaite. Il lui manque une formalité essentielle, la promulgation, qui la déclare obligatoire et qui, de plus, équivaut à une sanction implicite, lorsque le Chef de l'État possède ce droit[1].

Au reste, la pratique actuelle[2], qui consiste à ne pas mentionner la date des votes dans chaque Chambre, votes qui sont également nécessaires pour la perfection de la loi, est peut-être fâcheuse. La date de la loi est bien réellement la date de la promulgation, puisque ce n'est qu'à partir de ce moment que la justice pourra punir les manquements à la loi. Toutefois, il serait utile, pour ceux qui voudraient chercher l'explication d'un article obscur, de pouvoir se reporter à la discussion de la loi.

Si, conformément aux lois existantes[3], le garde-des-sceaux était seul chargé en réalité, comme il l'est en principe, de la promulgation des lois, il faudrait lui confier le soin d'indiquer les travaux préparatoires, les discussions et les votes parlementaires. Tout ce qui peut servir à mieux faire connaître la loi est un bien.

L'intervention du garde-des-sceaux, qui, en général, est un jurisconsulte, aurait l'avantage d'assurer une promulgation exacte de la loi, conformément aux procès-verbaux des deux Chambres. Actuellement chaque ministre promulgue au *Journal*

[1] M. Ducrocq soutient que la promulgation est un acte exécutif et que la loi devrait porter, non la date de la promulgation, mais celle du dernier vote (*De la formule actuelle de la promulgation des lois*, Revue générale du droit, 1876, 9, s.; 12, 15, 16). — Cpr. Fauvel : *De la promulgation*, Revue critique de législation, 1874, t. IV, 45.

[2] Cette pratique se base sur le décret du 6 avril 1876. — On donne souvent à la loi deux dates : celle de la promulgation, qui est la vraie date, et celle de la publication.

[3] Loi 25 mai 1791, art. 5. — Ord. 24 déc. 1844, art. 1.

officiel les lois qui intéressent son département. Le garde des sceaux se charge uniquement du *Bulletin des lois*, qui, pour la plupart des actes législatifs, fait double emploi avec l'*Officiel*, puisqu'il n'opère promulgation que des actes non insérés dans ce dernier[1]. En fait, la publication à l'*Officiel*, plus rapide qu'au *Bulletin*, est trop souvent moins exacte. Pour les lois de l'Assemblée nationale de 1871, il y a eu vingt-cinq erreurs matérielles dans l'*Officiel*. De telles erreurs sont très-dangereuses, car les citoyens n'ont guère les moyens de les corriger. L'intervention exclusive du garde-des-sceaux les ferait disparaître.

Sous la Constitution de 1848, la promulgation, négligée par le Président de la République, pouvait être faite par le président de l'Assemblée[2]. La Constitution de 1875 n'a pas pris une telle précaution. La promulgation est un devoir strict pour le Président. La responsabilité ministérielle est, pour le Parlement, une garantie bien suffisante de l'accomplissement de ce devoir.

Règlements. — Autre chose est formuler un principe général, autre chose est le mettre en œuvre, distinguer les hypothèses d'application, régler les difficultés possibles, prescrire les formalités à accomplir, en un mot, préparer et faciliter l'application et prévenir les violations involontaires de la loi. C'est là l'office souvent délicat du règlement.

La Constituante de 1789 a rédigé souvent des instructions pour l'application de ses lois. Ces actes avaient le défant de ne pas être très-pratiques et de garder un peu trop le caractère toujours métaphysique de la loi.

Le pouvoir exécutif seul possède l'expérience quotidienne, incessairement renouvelée et modifiée, qui permet de bien traiter les nombreuses questions pratiques à résoudre dans les

[1] Décret 5 nov. 1870. Ce décret, qui a réalisé un progrès, a eu le tort de laisser subsister la promulgation fictive du *Bulletin des lois*.

[2] Const. 1848, art. 59. Toutes les lois vot es par la Constituante, jusqu'au 28 mai 1849, furent promulguées par son président.

règlements. Prévoir pour ne pas sévir, voilà l'objet de cette « quasi-loi ». Pour deviner les détails d'exécution, il faut des hommes rompus aux usages du Gouvernement, de l'Administration et de la Justice, connaissant à la fois les obstacles et les moyens de les surmonter.

Dans cette sorte de prolongement de la loi, le Chef de l'État ne doit pas modifier ou fausser les principes qu'elle a posés. La loi est la limite du règlement, qui n'aurait pas de raison d'être s'il ne se bornait pas à l'expliquer et à la compléter sans l'altérer.

Et toutefois il est aussi difficile de déterminer les frontières de la loi et du règlement que de juger si une loi organique est restée fidèle au principe constitutionnel qu'elle met en œuvre. Dès qu'il s'agit de régler l'activité humaine, de statuer sur la vie sociale, les questions de limites deviennent fort délicates. Il faut une intelligence très-exercée et un généreux patriotisme pour éviter les lacunes, les erreurs et les empiétements sur le domaine de la loi ou de la Constitution.

Il est permis de douter parfois de la légalité de tel ou tel règlement, fait sur une loi, pour la commenter et en prévoir les hypothèses d'application, ou bien rendu, d'après une loi, comme un acte législatif subordonné, spécial, qui se meut librement dans le cadre tracé par la loi. Le Chef de l'État hésite et, loyalement, il demande l'avis des Chambres. Au reste, les citoyens peuvent refuser l'exécution des décrets et règlements non conformes à la loi. La Justice ne doit les sanctionner que s'ils ont été légalement faits[1].

Le Chef de l'État reçoit parfois une véritable délégation législative, qui dépasse les limites du pouvoir réglementaire. Cette délégation est indispensable pour que le Chef de l'État puisse établir un impôt, imposer un sacrifice à la propriété ou édicter une pénalité.

[1] Code pénal, art. 471, 15°. — Voir arrêt de Metz, 25 février 1829, et jugement du trib. de commerce de la Seine, 28 juillet 1830 (Sirey, collect. nouv. IX, 2e partie, 220 et 474 — 1830. 2. 223), à propos d'un décret rendu, le 12 février 1814, par l'impératrice régnante, sur la publication des sociétés commerciales. — Cpr. cass. 29 juin 1832 (Sir., 1832. 1. 401), sur l'état de siége.

Cela s'applique, par exemple, aux octrois, aux douanes, aux travaux publics, à l'expropriation pour cause d'utilité publique, au régime des eaux, aux mines, aux personnalités juridiques, communes, congrégations, sociétés diverses, etc.[1]. Dans toutes ces hypothèses, le Chef de l'État a une véritable délégation législative. La preuve en est dans ce fait que, presque toujours, le règlement de ces questions est partagé entre le Parlement et le Chef de l'État. Or, il est impossible d'admettre que ce dernier transforme les actes qu'il accomplit et donne un caractère exécutif à ceux qui, faits par le Parlement, auraient incontestablement un caractère législatif.

Tous les projets de règlements d'administration publique,

[1] Loi 28 avril 1816, art. 147, et loi 24 juillet 1867 (*octrois*). — Loi 27 juillet 1822, art. 10 (*douanes*) et s.

Tout acte du Chef de l'État, qui, sans délégation spéciale, règlerait une question législative, serait nul et de nul effet. Voir Cons. d'État, 27 mai 1863 (Dalloz, 1863. 3. 63), *Délimitation des cours d'eau*. — C. d'Ét., 7 juillet 1853. D. 1854. 3. 35 (*Expropriation illégale*.

Toute la théorie du recours pour excès de pouvoirs est l'application du principe que nous avons posé.

Sur ces questions, voir, pour plus de détails, les ouvrages de droit administratif, et spécialement : Léon Aucoc : *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, t. I, 2e éd., 424, s.; *Le Conseil d'État et les recours pour excès de pouvoirs*, Revue des Deux-Mondes, 1er juillet 1878. — Voir aussi les auteurs et les arrêts cités dans notre *Séparation des pouvoirs*, 461, s.; 512, s.

Tout acte fait par une autorité, en dehors de ses attributions, doit être considéré comme nul et ne saurait obliger les citoyens. C'est là une conséquence dérivant du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des autorités.

Toutefois, certains décrets inconstitutionnels du premier Empire ont été reconnus valables. La Cour de cassation, pour admettre cette solution, se base sur ce fait que la Constitution organisait un recours pour faire tomber ces actes. Ce recours n'ayant pas eu lieu, l'acte a été implicitement ratifié (Cass., 4 avril 1829; Dalloz, 1829. 1. 209; 3 mai 1844, Sir., 34. 1. 576). — Parmi les décrets ainsi validés rétroactivement se trouve le D. 16 déc. 1811, sur les routes.

Il en est autrement pour les ordonnances de la Restauration et du Gouvernement de Juillet, aucun recours n'étant organisé par les deux Chartes (Cass., 13 décembre 1852; Sirey, 1852. 1. 372).

La Constitution de 1852 (art. 58) a admis expressément la validité des décrets-lois, assez nombreux, rendus à partir du 2 décembre 1851 jusqu'au 29 mars 1852.

Le gouvernement du 4 septembre 1870 avait rendu un certain nombre de décrets qui ont été l'objet d'une révision (V. le *Rapport* de M. Taillefert, séance 24 février 1872).

préparés par le ministre, doivent être portés en assemblée générale du Conseil d'État[1]. En droit, cela n'est obligatoire que si la loi l'a exigé. En fait, tous les règlements importants sont examinés et corrigés par le Conseil d'État. Il serait peut-être bon qu'une loi étendît cette pratique à tous les règlements généraux. L'intervention du Conseil d'État a toujours été salutaire. Les jurisconsultes éminents et les administrateurs de grande expérience qui composent habituellement le Conseil d'État assurent un examen attentif, sagace, du projet de règlement, comblent les lacunes, préviennent les erreurs, mettent de l'harmonie dans la législation et maintiennent cet esprit de tradition, qui est nécessaire à la solidité du progrès.

2. — *Fonctions nationales.*

Le Chef de l'État, en république comme en monarchie, est l'incarnation vivante du pays. Il le personnifie d'une manière, sinon exclusive, du moins principale. C'est lui qui préside aux solennités nationales. C'est auprès de lui que sont accrédités les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères[2].

Pouvoir modérateur. — On peut faire rentrer dans les fonctions nationales, les attributions diverses et personnelles, qui constituent le pouvoir *modérateur* admis par certaines constitutions.

Inventé par Siéyès, qui l'attribuait au Sénat, pratiqué par le premier et le second Empire, modifié et popularisé par Benjamin Constant, qui le confondait avec le pouvoir royal, bien distinct à ses yeux du pouvoir ministériel, le pouvoir modérateur existe dans les constitutions, presque identiques d'ailleurs, du Portugal et du Brésil[3].

« Le pouvoir modérateur, dit la Constitution du Portugal,

[1] Décret 21 août 1872, art. 5.

[2] Loi 25 février 1875, art. 3.

[3] Portugal, Constit. 1826, art. 71. Brésil, Constit. 1824, art. 98.

est la clé de toute l'organisation politique et appartient exclusivement au Roi, comme chef suprême de la nation, pour qu'il veille incessamment à la conservation de l'indépendance, de l'équilibre et de l'harmonie des autres pouvoirs ».

Et la Constitution indique, comme fonctions du pouvoir modérateur, la nomination des pairs, la convocation des Cortès en session extraordinaire, la prorogation, l'ajournement des Cortès, la dissolution de la Chambre des députés, la suspension des juges inamovibles, le droit de grâce et d'amnistie, la nomination des ministres, la sanction des lois.

Ainsi compris, le pouvoir modérateur a l'inconvénient de fausser le régime parlementaire, si le Chef de l'État agit en dehors des ministres, et de se confondre avec lui si le Roi prend et suit leurs avis. Ce pouvoir est assez dangereux pour la royauté, qu'elle mêle nécessairement aux luttes des partis. Il est difficile que le Roi demeure irresponsable quand il a un pouvoir personnel aussi étendu. La plupart des constitutions ne distinguent pas ce pouvoir, et, pour tous les actes du Roi, elles veulent le contre-seing d'un ministre, c'est-à-dire d'un homme qui puisse être déclaré responsable et qui protége le Roi contre les ressentiments peut-être justes du pays[1].

3. — *Fonctions exécutives.*

Impossible d'entrer dans le détail de ces fonctions. Il suffit de dire que le Chef de l'État est chargé de faire exécuter toutes les lois, qu'il est, dans ce but, le Chef suprême du Gouvernement et de l'Administration, qu'il nomme et a sous ses ordres tous les fonctionnaires du pays, et qu'il dispose de la force publique.

Les fonctions exécutives du Chef de l'État constituent la partie essentielle de ses prérogatives. C'est leur importance qui l'a fait appeler Chef du Pouvoir exécutif et a souvent fait

[1] Dans le programme du ministère Fontes, en Portugal (janvier 1883), la responsabilité ministérielle s'étend aux actes du pouvoir modérateur. C'est la consécration d'une pratique usuelle, mais c'est aussi l'abolition du pouvoir modérateur.

oublier ses autres fonctions, et surtout la part considérable qu'il prend au travail législatif, par l'initiative, le droit de discussion et parfois le droit de sanction.

En sa qualité de Chef du Gouvernement et de l'Administration, le Roi ou le Président, possède une autorité considérable, régit de nombreux intérêts, peut faire beaucoup de bien et beaucoup de mal. Il possède une influence, dont les Parlements se montrent parfois jaloux, mais qui, bien employée, est précieuse pour le pays. Elle aide à obtenir, volontairement et par la persuasion, les actes qui pourraient être exigés à l'aide de la force. Elle est donc un élément de civilisation, puisque la civilisation résulte de la pratique volontaire et spontanée de ce qui est juste et bon.

Cette influence, qui résulte de l'étendue et de l'importance des fonctions exécutives, contribue aussi à fortifier le Chef de l'État et les ministres à l'égard du Parlement, à diminuer la prépondérance excessive de ce dernier et, en égalisant les deux pouvoirs, à favoriser leur harmonie.

« Le Roi seul administrait, écrivait Mirabeau, en 1790 : voilà le point essentiel, le pouvoir qu'il faut empêcher l'Assemblée nationale de retenir plus longtemps, et sans lequel l'autorité royale ne serait qu'un fantôme. Administrer, c'est gouverner; gouverner, c'est régner : tout se réduit là ».

« Se réunir à la majorité actuelle de l'Assemblée, écrivait-il un peu plus tard, c'est acquérir le droit et le moyen de la diriger, et diriger, c'est gouverner; là seulement est la véritable puissance[1] ».

Impossible de mieux faire ressortir le rôle politique et l'influence parlementaire que le Gouvernement et l'Administration assurent au Chef de l'État. C'est par là qu'il acquiert le prestige, l'autorité, la puissance.

Toutes les fonctions exécutives se réduisent à assurer l'ordre et la sécurité, à favoriser le progrès. Un gouvernement qui

[1] *Correspondance de Mirabeau avec le comte de la Mark*, 8e note au Roi (3 juillet 1790), 30e note (14 octobre 1790), t. II, 74 et 227.

est incapable de maintenir la tranquillité dans le pays, qui ne réprime pas les violations du droit, de manière à en prévenir de nouvelles, qui inquiète ou laisse inquiéter les intérêts, qui ne sait pas protéger la liberté civile et fortifier les mœurs publiques, est un gouvernement condamné à une mort rapide. Le pouvoir appartiendra à celui qui saura le prendre. Le premier soldat audacieux sera un soldat heureux. Et le gouvernement impuissant s'effondrera de lui-même, manquant à la fois de tous ses soutiens.

« Il faut bien se dire, écrivait, en 1800, Mallet du Pan, que les dix-huit vingtièmes des Français sont parfaitement indifférents à la république et à la monarchie; mais qu'ils doivent être et sont aux genoux du premier supérieur qui les protége contre les mangeurs d'hommes... Bonaparte est roi[1] ».

Le défaut de sécurité est celui que les peuples pardonnent le plus difficilement au Chef de l'État, et même au Parlement, qui, par ses lois et par son contrôle, peut jouer un rôle considérable dans le maintien de l'ordre. Les intérêts menacés ont fait beaucoup plus de révolutions que les idées métaphysiques. Celles-ci ont presque toujours causé un retard dans les réformes nécessaires, plutôt qu'un progrès politique.

C'est parce que la fonction première du Chef de l'État est d'assurer la sécurité intérieure et extérieure, que la force publique est à sa disposition, et qu'il a l'initiative en matière de rapports diplomatiques et de pourparlers pouvant aboutir à une déclaration de guerre.

La Constitution actuelle dit que Président « dispose de la force armée[2] ». Elle ne dit pas, comme celle de 1852, qu'il a le droit de la commander en personne; toutefois elle ne le défend pas, et cela est d'autant plus remarquable, que, lors de la discussion de la loi du 25 février 1875, M. Marcel Barthe avait proposé d'introduire cette prohibition[3]. Rien ne s'oppose,

[1] Mallet du Pan : *Lettres* des 14 janvier et 27 février 1800, cit. par Thureau-Dangin : *l. c.*, 141.

[2] Loi 25 février 1875, art. 3.

[3] L'amendement a été repoussé sur la menace de démission du maréchal de Mac-Mahon.

en droit, semble-t-il, à ce que le Chef de l'État exerce ce commandement si, d'accord avec ses ministres, il estime que cela soit utile au pays. En fait, même soldat, le Président s'abstiendra, et sera le spectateur attentif, anxieux, des opérations militaires, qui se feront pour la défense du pays.

Ce droit de disposer de la force publique et, au besoin, de la commander en personne, est l'un des plus grands dangers des gouvernements parlementaires. Quand les luttes des partis deviennent très-vives, quand l'autorité royale ou présidentielle est menacée dans sa durée ou dans son étendue plus ou moins légitime, surtout illégitime, la tentation est bien forte, pour le Chef de l'État, de se servir de l'armée contre ses adversaires politiques.

En France, le 18 fructidor, le 18 brumaire, le 2 décembre, sont de tristes exemples de l'abus possible d'un droit qu'il est difficile de ne pas reconnaître au Chef de l'État. Et la France n'est pas le seul pays qui ait souffert des coups d'état militaires. L'Espagne, l'Amérique du Sud, ont eu de nombreux *pronunciamentos,* qui ont corrompu les mœurs politiques, substitué la violence à la lutte loyale, confisqué la souveraineté nationale, au profit d'un parti, et fait du gouvernement une exploitation pécuniaire et vaniteuse, au lieu d'une fonction aussi auguste que redoutable. Le militarisme détruit l'esprit national et ruine le pays par d'interminables divisions.

En Angleterre, le Parlement a si longtemps redouté les abus de ce droit de disposer de l'armée, qu'il a toujours voté annuellement le *mutiny-bill,* d'après lequel l'armée n'existe que pour un an et la discipline doit disparaître, l'autorité de l'officier s'évanouir, les régiments se dissoudre, si le bill n'est pas renouvelé[1].

Y a-t-il même dans ce *mutiny-bill* une garantie suffisante? Cela est au moins douteux. Il vaut mieux en chercher de plus sérieuses dans l'organisation de l'armée et surtout dans le ré-

[1] Ce bill est d'ailleurs de pure forme : il est intitulé *Army discipline and regulation annual Act.*

gime, l'*esprit* du pouvoir exécutif. Il faut que le gouvernement parlementaire, intelligemment appliqué, rende le Chef de l'État heureusement incapable de mal faire. Il faut surtout que le Chef de l'État ait un caractère national, qu'il domine les partis, afin qu'il ne soit pas tenté de se servir de l'armée, au profit d'une fraction du pays, peut-être turbulente et malfaisante minorité. Le Président ou le Roi, ayant des pouvoirs limités par la responsabilité ministérielle, ne pouvant rien sans ses ministres, — et, d'un autre côté, dominant ces ministres, élus indirects d'une majorité peut-être disparue, et pouvant les renvoyer, afin de ne pas devenir leur complice, — est incapable de faire seul un coup d'état et il peut empêcher ses ministres de préparer le despotisme d'un parti.

Il est difficile de trouver d'autres garanties. A vrai dire, celles-là paraissent suffisantes. Et puis, il faut souvent se rappeler, lorsqu'il s'agit du gouvernement des hommes, que les constitutions ne peuvent ni tout prévoir, ni tout empêcher. Il y aura toujours des dangers que le patriotisme des pouvoirs publics sera seul capable d'éloigner.

« Il y a dans la Constitution de tous les peuples, écrivait Tocqueville, quelle que soit du reste sa nature, un point où le législateur est obligé de s'en rapporter au bon sens et à la vertu des citoyens. Ce point est plus rapproché et plus visible dans les républiques, plus éloigné et caché avec plus de soin dans les monarchies, mais il se trouve toujours quelque part. Il n'y a pas de pays où la loi puisse tout prévoir et où les institutions puissent tenir lieu de la raison et des mœurs[1] ».

4. — *Fonctions judiciaires.*

Le Chef de l'État a heureusement fort peu d'attributions judiciaires. Bien que certaines constitutions répètent encore l'adage : « Toute justice émane du Roi », les tendances de tous les peuples ont été de réduire de plus en plus les fonc-

[1] Tocqueville : *Démocratie en Amérique*, 1re p., ch. VIII, t. I, 203.

tions judiciaires du Chef de l'État et de les confier à des magistrats éclairés, impartiaux, et rendus indépendants par l'inamovibilité. Si la justice est, par la force des choses, demeurée une fonction exécutive, elle n'est plus une fonction royale ou présidentielle [1].

L'ancien principe subsiste encore, soit dans la forme des arrêts et jugements rendus assez souvent au nom du Chef de l'État [2], soit surtout dans le droit de nomination, plus ou moins libre, et de surveillance des magistrats, que beaucoup de constitutions lui attribuent.

On comprend parfois dans les fonctions judiciaires du Chef de l'État le droit de commander au ministère public et d'ordonner des poursuites judiciaires. Il y a là une mesure exécutive, antérieure à tout procès, et qui ne nous paraît être aucunement judiciaire.

Le Chef de l'État a souvent le droit d'amnistie, dont l'effet est de prévenir toutes poursuites et d'anéantir le fait punissable [3]. Notre Constitution lui attribue seulement le droit de grâce, qui ne supprime pas le délit, mais permet seulement de ne pas faire exécuter la peine, en laissant subsister les déchéances accessoires. Ce droit est utile, et, bien employé, il peut adoucir les ressentiments, pacifier les esprits et fortifier l'ordre dans le pays. Au fond, il a un caractère judiciaire assez douteux, puisqu'il ne détruit pas le jugement et qu'il se borne à en modifier l'exécution, laquelle est autant dans le domaine de l'administration, que dans celui de la justice. Suivant l'observation de Montesquieu [4] le droit de grâce ne saurait

[1] Voir pourtant Bluntschli : *Droit public*, liv. III, ch. XIII, 155, s. Cet auteur comprend dans les fonctions judiciaires du Chef de l'État le pouvoir réglementaire, le droit de nommer les magistrats, le droit d'ordonner la poursuite des délits, tous droits qui sont purement exécutifs, sauf le droit de nommer les juges, droit qu'il est difficile de bien caractériser, mais qui n'est certainement pas judiciaire.

[2] La formule française est : « Au nom du peuple français... le Président de la République, mande et ordonne... » Ici le Président intervient seulement comme Chef de la force publique.

[3] Voir Poudra et Pierre : *Traité de droit parlementaire*, 46, s; — et Supplément, 44, s.

[4] *Esprit des lois*, VI, 5.

être dans les mêmes mains que le droit de juger. Le Président a simplement le droit — exceptionnel — de ne pas obéir aux sentences judiciaires. Au nom de la paix publique, il corrige le *summum jus*.

Le Chef de l'État est chargé de délivrer aux condamnés des lettres de réhabilitation, sur l'avis de la Cour d'appel du ressort [1].

5. — *Droits personnels du Président.*

Nous savons déjà que le Président est irresponsable, sauf le cas de haute trahison. Il est élu pour sept ans et indéfiniment rééligible.

Son traitement est de 600,000 fr., non compris les frais de représentation [2]. Au reste, ce traitement n'est pas invariable. Il est inscrit chaque année dans le budget et pourrait être modifié.

La plupart des Constitutions monarchiques décident que la liste civile du Roi doit être établie dans la première législature qui suit l'avénement au trône. Le chiffre adopté demeure invariable pendant toute la durée du règne [3].

Il en est de même pour les Constitutions républicaines des États-Unis, du Mexique et de la Confédération argentine. Ces Constitutions décident formellement que l'indemnité du Président ne peut être ni augmentée, ni diminuée, pendant la durée de ses fonctions, et que le Chef de l'État ne peut recevoir aucun autre émolument de la nation, d'un État ou d'une province.

Il ne serait peut-être pas mauvais d'adopter ce principe général de la fixité de la liste civile du Roi ou de l'indemnité du Président. Ce serait un moyen d'assurer l'indépendance nécessaire du Pouvoir exécutif à l'égard du Parlement.

[1] Code Instruct. crim., art. 619, s.; 631.

[2] Loi 16 sept. 1871. Les frais de représentation ont été de 600,000 fr. en 1876.

[3] Belgique (1865) : 3,300,000 fr. — Italie (1880) : 14,250,000 lires. — Espagne (1876) : 7,000,000 de pesetas ou 7,560,000 fr. — Brésil (1840) : 2,400,000 fr., etc. Voir Dareste : *Constitutions modernes, passim*. — Block : *Dictionnaire de la politique*, v° *Liste civile*.

Le Président de la République est spécialement protégé contre les outrages dont il pourrait être l'objet par la voie de la presse ou autrement. Cette protection n'existe plus, au contraire, pour le Parlement, ni pour la République, le suffrage universel, la souveraineté du peuple, les lois, la morale, la religion[1].

[1] Loi 29 juillet 1881, art. 26. — Cpr. la discussion de cette loi.

CHAPITRE X.

COLLABORATION NÉCESSAIRE DES POUVOIRS PUBLICS.

I.

Nécessité de cette collaboration.

Nous avons déjà plus d'une fois insisté sur les avantages réciproques qui résultent de la collaboration des divers organes des deux pouvoirs législatif et exécutif. La nécessité du concours des pouvoirs publics est une idée essentielle qui domine tout le droit constitutionnel.

L'harmonie des pouvoirs est indispensable pour la bonne gestion des affaires publiques. Cette harmonie serait difficile et précaire, si les pouvoirs étaient isolés, si la Constitution pour maintenir entre eux un impossible équilibre, les avait complétement séparés et rendus absolument indépendants.

Le Parlement et le Chef de l'État ne pourraient pas remplir convenablement leur fonction législative et exécutive, s'ils vivaient isolés l'un de l'autre, si le Parlement ne s'occupait pas de contrôler les actes du gouvernement, si surtout le Chef de l'État ne participait pas à la préparation et à la discussion des lois.

Nous l'avons déjà dit, en parlant de la forme collective du pouvoir exécutif, la distinction de la volonté et de l'exécution, de la tête et du bras, du Parlement qui ordonne souveraine-

ment et du Chef de l'État qui obéit passivement, est une erreur de la métaphysique physiologique[1].

Malgré les Siéyès et autres rêveurs de la politique, il est souvent impossible de séparer la déclaration de la loi, volonté du Parlement, conforme à la justice et à l'utilité, et l'exécution de la loi. La nation sera mal gouvernée, si les pouvoirs ne s'éclairent pas, ne s'aident pas, ne se pénètrent pas l'un l'autre, en se complétant et en corrigeant leurs tendances réciproques.

Le législateur, cantonné dans la préparation, la discussion et le vote de l'impôt et de la loi, abusera des théories juridiques et des idées spéculatives. Il n'aura pas le sens pratique qui limite les témérités de l'esprit d'abstraction. Il s'imaginera volontiers qu'il lui suffit de proclamer un principe, pour lui assurer l'adhésion de tous et le faire entrer dans les mœurs. Il croira décréter le progrès, et ses lois, prématurées ou dangereuses, seront une cause de décadence.

Ignorant les difficultés de la pratique, mal renseigné, ou même point renseigné, sur les obstacles provenant des hommes et des choses, dans le milieu où il se trouve, le législateur manquera de calme, de modération, de patience. Il compromettra les réformes en les voulant rapides et totales : il ne se doutera pas des difficultés inévitables et des nécessaires lenteurs.

De son côté, le Chef de l'État et ses ministres, s'ils ont simplement la fonction passive d'exécuter les lois, à la préparation et à la discussion desquelles ils n'auront pas participé, et qui leur arriveront comme des ordres secs et obscurs, n'échapperont pas au danger de la routine et de la mollesse. Le Chef de l'État deviendra une machine sans énergie, parce qu'il sera sans initiative, sans une active volonté. Les lois qui, bonnes ou mauvaises, déplairont aux organes du pouvoir exécutif, se heurteront à une résistance passive. Et si la séparation absolue est vraiment sérieuse, si le Parlement n'est pas un despote à mille têtes, le plus dangereux de tous, la résistance du Chef

[1] *Suprà*, p. 369.

de l'État et de ses ministres ne sera que difficilement vaincue. Il faudra un de ces moyens violents qui exposent le pays à une révolution.

Que si les organes du pouvoir exécutif observent fidèlement, servilement, toutes les prescriptions du législateur, s'ils ne complètent pas ou ne corrigent pas une loi obscure, prématurée ou fâcheuse, si, en un mot, ils restent les serviteurs du Parlement, au lieu d'en être les conseillers autorisés et les collaborateurs quotidiens, le Parlement est exposé à la dangereuse impopularité de lois mauvaises, trop exactement appliquées. Peut-être même le Chef de l'État cherchera-t-il malicieusement dans l'exécution intégrale, excessive, de la loi, un moyen de jeter le discrédit sur les Chambres, pour mieux les renverser. Le *summum jus, summa injuria* deviendra pour lui un habile moyen d'arriver à l'absolutisme.

Même en ayant la bonne volonté d'exécuter la loi, le Chef de l'État, qui n'aura pas aidé à sa rédaction, l'interprétera mal et en fera, involontairement, une infidèle application.

A la différence du Parlement, le Chef de l'État et ses ministres, auront trop de timidité, parce qu'ils s'exagéreront volontiers les difficultés de la pratique. Ils manqueront d'ardeur pour le progrès, trouvant que la besogne gouvernementale est assez difficile en demeurant stationnaire, et qu'il est prudent, ou commode, de ne pas tenter des réformes, exigeant des efforts soutenus pour rompre les résistances. La préoccupation de l'ordre leur fera redouter le progrès, qui pourtant, lorsqu'il est légitime et bien préparé, est une garantie de l'ordre lui-même. Ils songeront uniquement à éloigner les causes nombreuses et incessantes de dissolution, à assurer la perpétuité de la vie sociale, et, le présent leur faisant oublier l'avenir, ils tariront peut-être les sources même de la vie.

Ignorance et impatiences révolutionnaires d'un côté, exécution incomplète, machinale, inintelligente de la loi et abus de l'esprit conservateur, ou, pour mieux dire, routinier, de l'autre, tels sont les résultats nécessaires de l'isolement des pouvoirs publics. Il est impossible que la séparation absolue ne rende

pas le Parlement et le Chef de l'État à la fois impuissants et malfaisants.

Malheureusement l'idée de séparation absolue est bien plus simple que l'idée d'indépendance se combinant avec la collaboration. Les improvisateurs de la politique, c'est-à-dire la grande majorité dans un pays, n'aiment que les idées simples, faciles à saisir, et dont les conséquences peuvent se déduire avec une intrépidité de logique, qui ravit l'imagination, si elle heurte le bon sens et méconnaît les enseignements de l'histoire.

Il est prudent, dans les sciences morales et politiques, de se défier des formules simples et tranchantes que les esprits indolents ou pressés adoptent avec enthousiasme, pour composer leur *credo* social. Le gouvernement des hommes est une matière trop complexe, trop délicate, pour admettre des solutions bien simples. En cette matière, les abstractions triomphantes, les sophismes en trois mots, les réponses données en cinq minutes, par les métaphysiciens fanfarons ou les vaudevillistes dédaigneux, constituent de puériles naïvetés, des impossibilités matérielles, ou d'enfantines et périlleuses erreurs.

Tous les hommes qui ont longuement médité sur la politique, qui, en étudiant la nature humaine et la société, grâce à l'histoire et à leurs observations personnelles, ont acquis le sens des réalités humaines, et n'ont pas voulu refaire la société pour appliquer d'orgueilleuses théories, tous ont proclamé la nécessité de la collaboration des pouvoirs, les dangers de leur isolement.

Notre histoire n'est qu'un long plaidoyer en faveur du concours des pouvoirs et contre la séparation absolue.

Nous n'avons pas à parler de l'ancien régime, qui pratiquait la confusion des pouvoirs.

La Constituante, au contraire, par une réaction exagérée, et beaucoup trop métaphysique, pour être raisonnable, contre la confusion des pouvoirs, admit l'isolement complet du pouvoir exécutif et aboutit plus ou moins volontairement à la destruc-

tion de ce même pouvoir. Cela était d'ailleurs logique. Entre deux pouvoirs isolés, qui n'ont aucun moyen de s'entr'aider et de s'influencer réciproquement, la lutte est fatale, lutte à mort, puisque les conflits demeurent insolubles, à moins que l'un des pouvoirs ne devienne le serviteur toujours obéissant de l'autre.

La séparation des pouvoirs n'a jamais signifié l'indépendance des pouvoirs dans l'action. Le domaine législatif et le domaine exécutif se touchent, se pénètrent, se confondent par trop de points, pour que cette indépendance soit possible. S'ils ne sont pas collaborateurs, ils deviendront bien vite ennemis, et, suivant les circonstances, la séparation absolue aboutira à l'omnipotence parlementaire ou à l'absolutisme du Chef de l'État, à la Convention ou à Napoléon. Il y aura une succession de despotismes, sans arrêt dans la liberté, qui naît seulement de l'harmonie des pouvoirs agissant dans l'intérêt public.

Les préjugés en faveur de la séparation absolue furent lents à disparaître, malgré l'expérience décisive faite de 1789 à l'an VIII et même de l'an VIII à 1814.

De toutes les Constitutions que la France a eues dans cette période, on aurait pu dire ce que Malouet et Necker disaient de la Constitution de l'an III.

« Le Directoire ne pouvant pas gouverner les Consuls, doit ou conspirer, ou obéir, ou périr[1] ».

L'entente entre les pouvoirs ne sera possible que si l'un devient « la machine obéissante » de l'autre[2].

De bonne heure d'ailleurs, deux esprits particulièrement clairvoyants avaient compris que la Constituante s'engageait dans une voie mauvaise en établissant la séparation absolue des pouvoirs publics.

Mirabeau s'écriait, le 18 juillet 1789 : « Nous aurons bientôt occasion d'examiner cette théorie des trois pouvoirs, laquelle exactement examinée montrera peut-être la facilité de l'esprit

[1] Malouet : *Mémoires*, t. II, 521. — Lettre à Mallet du Pan, 28 juin 1797.

[2] Necker : *Histoire de la Révolution*, cité par H. de Lacombe : *La Constitution de l'an III*, Correspondant, 25 octobre 1878, 226.

humain à prendre des mots pour des choses, des formules pour des arguments, et à se routiner vers un certain ordre d'idées sans revenir jamais à examiner l'inintelligible définition qu'il a prise pour un axiome. Les valeureux champions des trois pouvoirs tâcheront alors de nous faire comprendre ce qu'ils entendent par cette locution « des trois pouvoirs », et, par exemple, comment ils conçoivent le pouvoir judiciaire distinct du pouvoir exécutif, ou même le pouvoir législatif sans aucune participation au pouvoir exécutif[1] ».

Mounier soutenait que le roi devait être une « partie intégrante » du pouvoir législatif[2]. « Comme l'union absolue des pouvoirs produirait la tyrannie, leur désunion absolue la produirait également... Celui qui est chargé de faire exécuter la loi devant être le premier à s'y soumettre, nous aurons un garant de plus de cette soumission lorsqu'il aura concouru lui-même à faire cette loi[3] ».

Impossible de mieux faire ressortir l'erreur fondamentale de la séparation absolue. Mais la métaphysique obscurcissait les esprits et le raisonnement en bannissait la raison. La Constituante était dominée par la jalousie et la peur de l'autorité royale : elle manquait de la liberté d'esprit et de la raison calme et éclairée qui lui auraient été nécessaires pour réaliser l'organisation sincère, loyale, du régime parlementaire. Malgré eux peut-être, et sans toujours se l'avouer, les membres de la Constituante obéissaient à l'idée secrète d'organiser la république, en laissant l'étiquette de la monarchie.

« Les législateurs, écrivait Mirabeau, le 14 octobre 1790, n'ont formé en quelque sorte l'édifice de la Constitution qu'avec des pierres d'attente, n'ont mis nulle part la clef de voûte et ont eu pour but secret d'organiser le royaume, de manière qu'il puisse opter entre la république et la monarchie... Ce que je viens de dire est le mot d'une grande énigme... Les bases sont égale-

[1] Mirabeau : *Discours* sur le renvoi des ministres.

[2] Mounier : *Considérations sur les gouvernements*, (1789,) 26.

[3] Mounier : *Rapport à l'Assemblée*, cité par L. de Lavergne : *Le parti de la Monarchie constitutionnelle en* 1789, Revue des Deux-Mondes, 15 juin 1842, 250-252.

ment propres à la république et à la monarchie; elles pourraient même servir à fonder le pouvoir le plus absolu[1] ».

Et remarquons-le bien, ce n'était pas la république présidentielle que souhaitait la Constituante, mais la république collective, gouvernée par des comités. En réalité, la séparation absolue des pouvoirs était, pour elle, le moyen dissimulé de détruire la royauté et, par une réaction déplorable contre les abus de l'ancien régime, de donner aux nouveaux États-généraux toute la réalité de la puissance. Le Tiers-état voulait être *tout*, et dans ce but il organisait à son profit la confusion des pouvoirs.

Les publicistes et les hommes d'État sont d'accord depuis longtemps pour reconnaître l'erreur de la Constituante et pour proclamer le danger de la séparation absolue des pouvoirs[2]. Sans doute cette idée est trop séduisante par sa simplicité et, d'un autre côté, les inconvénients, plus ou moins inévitables, du régime parlementaire sont trop réels pour avoir fait complétement disparaître les partisans de la doctrine proclamée et malheureusement appliquée de 1789 à 1814. L'expérience contraire, faite de 1814 à 1848 n'a pas convaincu tous les esprits, mais, au fond, en dehors des partisans de l'absolutisme monarchique ou démagogique, tous s'accordent, sauf les dissidences de détail, à désirer la collaboration des pouvoirs publics, afin que le pays profite de leur constante harmonie.

M. Charles Lefebvre exprimait dernièrement le véritable état de la science politique, lorsque, parlant de la théorie de la séparation absolue, préconisée, en l'an VIII, par Siéyès, il disait : « Aujourd'hui nous ne voyons plus là que des mécanismes ingénieux inspirés par des idées fausses, et nous ne comprenons plus l'existence de pouvoirs distincts, sans moyens

[1] De Bacourt : *Correspondance de Mirabeau et du comte de la Mark*, 30e note à la Cour, t. II, 226.

[2] Prévost-Paradol : *Essais de politique et de littérature*, t. I. Nos Constitutions depuis 1789, 178. — Cormenin et Bastiat, en haine du parlementarisme, étaient, au contraire, partisans de la séparation absolue. En 1848 comme en 1851, leur opinion a trouvé peu d'écho.

établis de faciliter leurs rapports et de ménager leur concert[1] ».

Si les pouvoirs ne collaborent pas, leur indépendance devient un danger véritable, au lieu de constituer une garantie de liberté. Le but de toute Constitution n'est pas la création des pouvoirs publics, mais bien l'activité bienfaisante de ces pouvoirs. On les organise, non pour eux-mêmes, mais pour le pays. On veut qu'ils marchent, et, pour marcher bien, qu'ils s'accordent et s'entr'aident. Il faut, non pas l'équilibre dans l'immobilité, mais l'union, la coopération dans un même but, poursuivi avec une égale persévérance et une féconde activité.

« La séparation absolue, c'est la guerre entre les pouvoirs. Pour que chacun reste dans ses limites, il faut qu'il soit tempéré, c'est-à-dire jusqu'à un certain point partagé[2] ».

Les théories d'équilibre sont incapables d'inaugurer l'immobilité, qui, si elle était possible, deviendrait un malheur. Dans toute société, existe un élément qui a la prépondérance plus ou moins durable, et dont l'influence s'affirme à l'aide de l'un des organes du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif.

En Angleterre, la remarque a été faite depuis longtemps, la prépondérance appartient à l'aristocratie et, en France, à la démocratie. Dans les deux pays, elle est exercée par le Parlement.

La Chambre des lords, qui était autrefois le centre de l'activité gouvernementale, a été remplacée depuis deux siècles par la Chambre des communes. Celle-ci est une aristocratie de plus en plus démocratisée. L'avenir sera peut-être pour une Chambre des lords devenue élective et temporaire, ou tout au moins viagère, reprenant de l'influence, parce qu'elle sera plus clairement représentative, et jouissant d'une autorité égale en fait à celle de la Chambre des communes[3].

[1] Ch. Lefebvre : *Études sur les lois constitutionnelles de* 1875, 122.

[2] Laboulaye : *Histoire des États-Unis*, t. III, 12e leçon, 293, s. — Cpr., dans le même sens, Sismondi : *Études sur les Constitutions des peuples libres*, introd., 36, 38, et Ancillon : *De l'esprit des Constitutions politiques*, 39, s.; 91, cités dans notre *Séparation des pouvoirs*, 295.

[3] Voir Montalembert : *Avenir politique de l'Angleterre*, ch. VI, 91, s. — Ch. de

Cette situation existe actuellement en France, où les deux Chambres sont électives, et, grâce au régime parlementaire, possèdent une prépondérance peut-être exagérée.

Il importe que la prépondérance ne devienne pas le moyen certain, permanent, de dominer les autres pouvoirs. Cela équivaudrait à la confusion des pouvoirs, à l'omnipotence parlementaire[1]. La collaboration ne doit pas se traduire par l'effacement de l'un des collaborateurs. L'influence ne doit pas être active d'un côté, passive de l'autre : elle doit être réciproque. En un mot, les divers pouvoirs, indépendants dans leur existence, doivent dépendre essentiellement l'un de l'autre dans leurs actes, se contrôler, se limiter et, pour cela se rencontrer sur un terrain commun et se surveiller sur leur terrain propre[2].

La séparation absolue des pouvoirs n'existe pas en Angleterre, bien que Montesquieu, et surtout les imitateurs, qui ont exagéré ses doctrines, aient cru la trouver dans la Constitution anglaise. Il suffit d'interroger les hommes d'État et les écrivains les plus autorisés de la Grande-Bretagne pour acquérir la certitude que nos voisins, au lieu d'isoler les pouvoirs publics, les ont forcés à se rencontrer sans cesse, à avoir besoin les uns des autres, à agir de concert, en un mot, à collaborer, avec plus ou moins d'émulation ou de jalousie, pour l'utilité et la gloire de la patrie.

Rémusat : *La Réforme et le Socialisme en Angleterre*, Revue des Deux-Mondes, 15 janvier 1855, 54. — Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*, ch. XIII, 281, s.

[1] V. *suprà*, 263, note.

[2] Les expressions employées pour traduire l'idée de *collaboration* nécessaire des pouvoirs publics sont différentes suivant les auteurs. « Pénétration réciproque des trois organes du pouvoir social », dit M. Rozy (*Divisions du pouvoir*, 45, s.). — « Rapports des pouvoirs publics », dit la loi du 16 juillet 1875. — « Rapports mutuels », écrit M. Dubs : *Droit public de la Suisse*, I, 168, s. — « Harmonie des pouvoirs », disait M. de Gérando (*Leçon*, analysée par Macarel, Thémis, 1820, t. II, 468, s.). — « Coopération, union », disait Sismondi (*l. c.*, 38). — « Union », dit M. Ribert (*Esprit de la Constitution de* 1875, 143, s.) — « Concours des pouvoirs publics », écrit M. Ch. Lefebvre, adoptant l'expression « concours nécessaire des deux pouvoirs », que nous avions nous-même employée (Lefebvre : *l. c.*, 115, s. — Saint Girons : *l. c.*, 291, s.). — Au fond l'idée est la même, et c'est ce qui est essentiel. Le mot *collaboration* nous a paru exprimer plus clairement et plus vivement que les autres l'idée adoptée par tous.

« Les auteurs, écrivait lord Russell, en 1820, ont distingué trois pouvoirs : le législatif, le judiciaire et l'exécutif. Ces trois pouvoirs, disent-ils, doivent être séparés. Mais ils ne l'ont jamais été et ne peuvent jamais l'être entièrement... Le mot législatif suppose simplement le droit de faire des lois, et je ne me rappelle pas un État où un tel droit ait été entièrement détaché du pouvoir exécutif[1] ».

« La théorie des trois pouvoirs, écrivait Senior, en 1834, agissant indépendamment l'un de l'autre et se contrôlant mutuellement, peut être un bon thème pour les écoliers; mais elle est entièrement inapplicable aux affaires d'une grande nation[2] ».

Walter Bagehot exprimait, en 1867, la même idée : « L'efficacité de la Constitution anglaise réside, on peut le dire, dans l'étroite union, dans la fusion presque complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Suivant la théorie traditionnelle qu'on trouve dans tous les livres, ce qui recommande notre Constitution, c'est la séparation absolue du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif; mais, en réalité, ce qui en fait le mérite, c'est précisément la parenté de ces pouvoirs... Le système anglais ne consiste donc point dans l'absorption du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif, il consiste en leur fusion[3] ».

Les Anglais sont d'accord pour trouver des garanties de liberté dans la rivalité constante des pouvoirs, capables d'avoir les mêmes initiatives, de proposer les mêmes réformes et de concourir ainsi, par une féconde émulation, à perfectionner l'état politique et social et à organiser le progrès incessant dans l'ordre toujours maintenu.

[1] Lord John Russel : *Essai historique sur la Constitution et le gouvernement anglais*, ch. XIV, 127-128.

[2] Senior : *National property*, cité par L. Faucher : *Études sur l'Angleterre*, t. II, De l'équilibre des pouvoirs, 220.

[3] W. Bagehot : *La Constitution anglaise*, ch. I, 14 et 20. — Cpr., dans le même sens, Aug. Laugel : *La Chambre des communes et le gouvernement parlementaire*, Revue des Deux-Mondes, 15 mai 1872, 291. — E. A. Garnier : *La foi monarchique en Angleterre et la démocratie*, Correspondant, 10 février 1876, 462, s.

La séparation absolue existe, au contraire, aux États-Unis, où peut-être elle a été une conséquence nécessaire de la république présidentielle appliquée dans une société démocratique. « Si l'on peut affirmer, écrivait Hamilton, que la république est inconciliable avec un pouvoir exécutif énergique, alors c'est un mauvais gouvernement, car la qualité d'un gouvernement se mesure à la vigueur de son exécutif ».

C'est pour échapper au danger trop réel de l'annihilation graduelle du pouvoir exécutif par le Parlement, que les Américains ont établi l'isolement des pouvoirs. Ils n'ont pas supprimé les conflits politiques, ils les ont même multipliés, puisque, entre les hommes, comme entre les pouvoirs, les malentendus sont d'autant plus faciles, que l'on vit plus en dehors l'un de l'autre. Les Américains n'ont réellement supprimé que les moyens de vider, au moment opportun, les conflits politiques. Le Parlement ne peut pas être dissous. Le Président ne saurait être révoqué. Les ministres sont des chefs de bureau, n'ayant aucune influence sur les Chambres et n'en recevant aucune impulsion. La crise ministérielle du gouvernement parlementaire est remplacée par la crise présidentielle et la crise électorale, dont la date ne peut être ni avancée, ni reculée. Il faut attendre quatre ans pour que le Président s'en aille, deux ans pour que la Chambre et le Sénat se renouvellent, l'une en totalité, l'autre par tiers. Ce n'est donc pas résoudre une question, mais ajourner une solution, en exposant le pays à tous les dangers révolutionnaires d'un conflit, qui se prolonge, s'aggrave et sème l'inquiétude dans tout le pays.

« Rien d'élastique dans tout cela, écrivait Bagehot, en parlant du gouvernement présidentiel; tout, au contraire, est rigoureusement spécifié et daté. Quoi qu'il advienne, on ne peut rien précipiter, rien proroger. C'est un gouvernement commandé d'avance, et, qu'il convienne ou non, qu'il marche bien ou mal, qu'il remplisse ou non les conditions voulues, la loi oblige à le conserver[1] ».

[1] W. Bagehot : *l. c.*, 40, aj. introd., p. III. — Cpr. Freeman : *Développement de la Constitution anglaise*, 208, s.

Les Américains, d'accord en cela avec beaucoup d'écrivains du continent, ont cru que la république présidentielle était incompatible avec le régime parlementaire. Ils ont estimé que la mobilité perpétuelle du cabinet favoriserait un peu trop la prépondérance du Parlement démocratique et ferait du Chef de l'État un instrument passif des Chambres [1].

En Amérique, la forme fédérative et l'étendue des libertés locales, en diminuant considérablement l'importance des fonctions de l'État, ont peut-être atténué les inconvénients pratiques de ces conflits sans solution rapidement possible entre les pouvoirs publics.

Si le Président des États-Unis peut rester au pouvoir et garder les ministres qu'il a choisis, bien qu'il soit en conflit permanent avec les Chambres, c'est qu'il a peu d'attributions importantes. « Dans tout ce qu'il fait d'essentiel, on le soumet directement ou indirectement à la législature; où il est entièrement indépendant, il ne peut presque rien [2] ».

Les Américains, pour repousser le régime parlementaire, dont la formule exacte serait peut-être « collaboration et influence réciproque du Chef de l'État et des deux Chambres », ont donc été obligés d'établir une confusion presque complète des pouvoirs au profit du Parlement. Et, en rendant le Président tout à fait indépendant des Chambres, ils ont été obligés, pour éviter toute dictature, d'affaiblir sa puissance, de diminuer ses fonctions, de lui ôter cette spontanéité et cette vigueur qui font le mérite et l'utilité du pouvoir exécutif dans le régime parlementaire. Ils n'ont pu séparer les pouvoirs qu'en édictant la paralysie partielle de celui qui aurait besoin d'être le plus actif.

[1] D'Ayen : *Les publicistes américains et la Constitution des États-Unis*, Correspondant 10 février 1878, 478, s. — Cit. d'Hamilton, 479. — Roger Sherman soutint, sans succès, à la Convention de Philadelphie, que la magistrature exécutive devait être constituée uniquement pour faire la volonté du pouvoir législatif, qui devrait en conséquence nommer et révoquer le Président. Ces idées rappellent l'amendement de M. Jules Grévy dont nous avons parlé *suprà*, 367, s.

[2] Tocqueville : *Démocratie en Amérique*, etc., VIII, t. I, 212.

Même ainsi lié, paralysé, impuissant, le Chef de l'État conserve, dans la république américaine, assez d'attributions pour devenir dangereux et malfaisant. Des conflits nombreux, délicats, ont agité le pays et inspiré de sérieuses craintes aux amis de la liberté. Beaucoup d'Américains ont pu se demander si John Adams, le successeur de Washington, n'avait pas raison lorsqu'il soutenait que « l'exécutif doit former une branche essentielle du législatif[1] ».

Ces inconvénients très-réels de la séparation absolue et des conflits qui en résultent ont produit aux États-Unis des tendances bien diverses.

Jusqu'ici la séparation absolue a augmenté de plus en plus la confusion des pouvoirs au profit du Congrès, qui menace à la fois les libertés locales, la souveraineté des États, le Président et la Cour suprême.

« Les tendances actuelles, écrivait il y a quelques années un jurisconsulte américain, sont de miner et de détruire plusieurs des pouvoirs du Président et même de la Cour suprême, ainsi que ceux réservés aux États, pour dépouiller le Président de sa position légale comme chef d'un département indépendant et coordonné du gouvernement, et le réduire à la position subordonnée d'un pur agent et instrument, exécuteur des décrets et des ordres du Congrès; ainsi que pour cencentrer de plus en plus le pouvoir souverain dans le Congrès des États-Unis[2] ».

Si l'élection du Président au suffrage universel était admise, ainsi qu'on l'a proposé à diverses reprises, la guerre civile serait certaine. Le Congrès et le Président, tous deux d'origine populaire, se trouveraient engagés bien vite dans des conflits insolubles, qui, vu l'immense étendue du territoire des États-Unis, profiteraient, à la longue, plutôt au Président qu'aux Chambres.

[1] John Adams : *Défense de la Constitution et du gouvernement des États-Unis d'Amérique, ou de la nécessité de la balance des pouvoirs dans un gouvernement libre* (Paris 1792), Conclusion, t. II, 416.

[2] Ezra Seaman : *Système du gouvernement américain*, ch. I, sect. VIII, 31 (2e éd., 1872).

De très-bons esprits redoutent, pour la république américaine, un régime impérial, qui, inauguré peut-être par un Auguste ou un Napoléon, pourrait bien se continuer par un Tibère ou un Toussaint Louverture. C'est pour échapper à ce danger que le Congrès paraît actuellement incliner vers certaines pratiques du régime parlementaire, vers l'abandon graduel de la séparation absolue.

En Europe, le Chef de l'État est nécessairement plus puissant que le Président des États-Unis. Il lui faut, à raison des habitudes de centralisation et des rapports obligatoires avec les puissances étrangères, plus d'initiative, plus de spontanéité, une plus grande liberté d'allures. Son pouvoir deviendrait un danger si le Président était indépendant des Chambres, s'il exerçait ses fonctions en dehors d'elles. Le concours, la collaboration du Parlement, en donnant plus d'autorité au Chef de l'État à l'égard des Chefs des États étrangers, sera une précieuse garantie pour le pays, et le seul moyen d'échapper à la dictature ou à l'anarchie.

Si la Constitution ne fournit pas les moyens de vider pacifiquement les conflits, ou bien, et ce sera en Europe le cas le plus fréquent, le pouvoir exécutif l'emporte et fait un coup d'état, ou bien le Parlement prononce la déchéance du Roi ou Président et devient une Convention omnipotente. Tout dépend du rôle joué par l'opinion publique, cette reine capricieuse des nations démocratiques. Dans les deux hypothèses la liberté est compromise par la séparation absolue.

Nous en avons fait l'expérience en France sous la République de 1848. Il y a eu des conflits perpétuels entre les deux pouvoirs absolument séparés. Le malaise naissant de ces luttes prolongées, interminables, insolubles, a de plus en plus alarmé tous les intérêts. Les craintes perpétuelles et progressives de désordre ont donné, sinon le goût, du moins la résignation, du despotisme. De là, cette navrante absolution donnée au coup d'état par le plébiscite du 20 décembre 1851.

Partout et toujours l'expérience a été décisive. La séparation absolue, au lieu de maintenir l'indépendance des pouvoirs, a

préparé le despotisme unique ou collectif, le césarisme ou la Convention.

La preuve est donc faite en faveur de la collaboration nécessaire des pouvoirs publics et de l'influence qu'ils doivent posséder l'un sur l'autre. Il est bon, il est indispensable qu'ils aient à compter l'un sur l'autre, que leurs décisions soient mûrement préparées et puissent rencontrer des obstacles, qui imposent des délais salutaires. Il faut qu'ils s'obligent réciproquement à réfléchir, qu'ils s'éclairent et se surveillent, dans l'intérêt national. Leur accord durable est le premier besoin du pays.

La collaboration des pouvoirs est une nécessité dérivant du système représentatif : elle est donc indépendante de la forme gouvernementale. En république comme en monarchie, l'isolement des pouvoirs est dangereux et le régime parlementaire est une nécessité.

Les moyens de collaboration et d'action réciproque pourront différer suivant les pays, les traditions, la forme politique, le tempérament national. Le principe devra rester. Les pouvoirs devront être unis dans leur action, agir de concert, pour que le pays garde ses libertés et puisse toujours rester le maître de ses destinées.

Et si la république présidentielle était incompatible avec le régime parlementaire, il faudrait recourir à la république royale, qui, en Angleterre, depuis si longtemps, et, en France, de 1814 à 1848, s'est si bien combinée avec le gouvernement de Cabinet. Il ne faudrait pas songer à rétablir la séparation absolue des pouvoirs, qui signifie toujours dictature ou anarchie.

II.

Initiative partagée.

Notre Constitution a sagement partagé l'initiative entre le Président et les Chambres [1].

Ce principe n'a définitivement triomphé en France qu'après la révolution de 1830.

L'Assemblée constituante s'était attribué l'initiative exclusive. Le Roi pouvait seulement inviter l'Assemblée à prendre un objet en considération [2].

Mounier, le chef de l'école anglaise, approuvait cette doctrine, en disant qu'il ne fallait pas exposer le roi à voir rejeter ses projets [3]. Mounier ne voyait pas que ce raisonnement, sous couleur de respect, décrétait l'impuissance de l'autorité royale. Pour éviter tout conflit compromettant il suffisait, en effet, de confier tous les pouvoirs à l'Assemblée, en ne laissant au Roi que de vains et ridicules honneurs.

La vraie raison de ce refus de l'initiative au Gouvernement, c'était la crainte de la royauté, cette peur du pouvoir exécutif qui a empêché la Constituante de faire une œuvre viable [4]. Pour ne pas devenir un fantôme de Chambre, comme la plupart des États-généraux, elle ne laissa subsister qu'un fantôme de Roi.

La Constitution de l'an III attribua l'initiative exclusive au Conseil des Cinq-Cents, qui pouvait être invité par le Direc-

[1] Loi 25 février 1875, art. 3. — Loi 24 février 1875, art. 8. — Dans plusieurs cantons de la Suisse le peuple a, lui aussi, le droit d'initiative, distinct du droit individuel de pétition, et obligeant le législateur à prendre une décision (Dubs : *l. c.*, 215, s.).

[2] Acte 1er oct.-3 nov. 1789, art. 13. Const. 1791, tit. III, ch. 3, sect. 4, art. 1.

[3] Mounier : *Considérations sur les gouvernements*, 23.

[4] Voir le *Discours* de Barnave, 17 août 1790.

toire à prendre un objet en considération. Le Conseil des Anciens se prononçait, par oui ou par non, sur les résolutions du Conseil des Cinq-Cents, qu'il ne pouvait pas amender[1].

La Constitution de l'an VIII, croyant fortifier le pouvoir exécutif, donna l'initiative exclusive aux Consuls.

Ce principe fut maintenu par la Charte de 1814. Les Chambres pouvaient seulement supplier le Roi de présenter un projet de loi. C'était juste le principe inverse de celui qui avait été appliqué de 1789 à l'an VIII.

Ce nouveau principe était aussi mauvais que le précédent. Il n'y avait pas une égalité suffisante entre les deux pouvoirs et la domination de l'un entraînait la servitude de l'autre. Un pouvoir sans initiative est diminué, affaibli, paralysé.

La Charte de 1814 portait que tout amendement devait être proposé ou consenti par le Roi. Ce principe, si difficile à concilier avec la liberté des délibérations parlementaires, fut abandonné dès l'année suivante.

En fait, le droit de rédiger en articles les suppliques au Roi donna lieu, sous la Restauration, à de nombreux projets d'initiative parlementaire.

La pratique se transforma en un droit sous la Charte de 1830, qui admit le partage de l'initiative entre le Roi et le Parlement[2].

La Constitution de 1848 évita de revenir aux errements de 1791 et maintint l'initiative partagée.

La Constitution de 1852 revint au principe de l'an VIII. De plus, tout amendement devait être approuvé par le Conseil d'État. C'était la servitude parlementaire, qui d'ailleurs diminua peu à peu. Le droit d'amendement et l'initiative des députés furent graduellement admis[3].

Après 1871, le partage de l'initiative fut admis, en fait,

[1] *Suprà*, 190, note.

[2] Const. an III, art. 76, 79, 92, 96. — C. an VIII, art. 25, 26. — Ch. 1814, art. 16, 19, 46. — Ch. 1830, art. 15.

[3] C. 1848, art. 49. — C. 1852, art. 8. — Décr. 31 mars 1852, art. 51. — D. 24 nov. 1860, art. 3. — Sén.-cons. 18 juillet 1866, art. 3. — Décr. 5 février 1867, art. 64, s. — Sén.-cons. 6 sept. 1869, art. 1, 5, 8. — C. 8 mai 1870, art. 12.

comme en principe essentiel au régime parlementaire. La Constitution de 1875 n'a fait que transformer cette pratique en un principe formel.

Notre législation a, sur ce point, comme sur beaucoup d'autres, un peu trop varié, avec ces brusqueries, habituelles à notre tempérament national, et si fâcheuses pour la patrie. Nous n'avons pas assez de patience, nous sommes trop nerveusement sensibles aux inconvénients, souvent inévitables, d'un principe essentiel. Nous faisons des soubre-sauts déplorables, et, ne sachant pas compter sur le temps pour opérer de sérieuses et durables réformes, nous sommes ballottés entre les révolutions contraires, ignorant le vif bonheur de la liberté.

Espérons que le principe de l'initiative partagée sera définitivement acquis dans notre droit constitutionnel, et deviendra un de ces axiomes politiques que l'on ne discute plus.

Ce principe est appliqué dans la plupart des pays parlementaires, en Angleterre, en Belgique, en Allemagne, en Prusse, en Autriche-Hongrie, au Mexique.

Comme faisant exception, il n'est guère possible de citer que la Russie, qui réserve l'initiative au Czar et les États-Unis, qui en donnent le monopole au Congrès.

L'initiative partagée est un des meilleurs moyens de collaboration pour les pouvoirs publics. Elle concilie les prérogatives des deux pouvoirs et donne ouverture aux tendances diverses du Parlement et du Chef de l'État. L'esprit d'innovation chez les représentants se modère par l'esprit de conservation et d'amélioration pratique chez les ministres.

Quoi qu'on en ait dit, le droit d'initiative ne fait partie, ni du pouvoir exécutif, ni du pouvoir législatif. Celui qui propose est, au fond, celui qui a eu la première idée de la nouvelle loi. Ce sera peut-être un journaliste, peut-être l'auteur d'une pétition aux Chambres.

Dans le sens philosophique du mot, l'initiative parlementaire n'est donc pas un attribut essentiel du Président ou du Parlement. Celui-ci discute et vote des ordres s'imposant à tous

les citoyens. Le Président prend les lois toutes faites, mais ne les fait pas.

La question d'initiative, comme d'ailleurs presque toutes les questions de droit constitutionnel, est du domaine, non de la métaphysique, mais du bon sens. Il s'agit tout simplement de savoir quels organes de la puissance publique, de la souveraineté nationale, peuvent avoir, le plus utilement pour le pays, le droit de proposer des projets de lois et d'appeler le Parlement à en délibérer. C'est donc une question de compétence purement pratique.

Ainsi posée, la question doit se résoudre le plus largement possible, afin de donner ouverture à toutes les aspirations légitimes, à toutes les tendances utiles, et de profiter de toutes les expériences.

Avec l'initiative exclusive du Chef de l'État ou du Parlement, il est des projets de loi qui ne seront jamais proposés, parce que l'un ou l'autre n'y pensera pas ou ne voudra pas y penser. Certains désirs nationaux, certains besoins du pays seront systématiquement laissés de côté, et l'esprit réformateur et même révolutionnaire n'aura aucun frein, l'esprit de routine aucun correctif.

Le pouvoir dépouillé du droit d'initiative se croit, avec assez de raison, déchu de l'un de ses attributs légitimes. Il sent vivement la gêne qui en résulte pour lui, et souvent il reculera devant cette sorte de supplication humiliante, qui serait nécessaire pour obtenir l'adhésion problématique de l'autre pouvoir à la présentation d'un projet de loi.

Cette gêne, cette humiliation rejaillissent sur le pouvoir qui a l'initiative et rendent difficiles les rapports avec l'autre pouvoir. L'initiative exclusive impose au Chef de l'État ou au Parlement la responsabilité de ce qu'ils font et de ce qu'ils ne font pas, des mauvaises lois votées et des projets, tous excellents, qui ont été rejetés, ou qui même n'ont pas été proposés.

Sous la Restauration, Châteaubriand répondait au comte de Serre, qui soutenait que proposer la loi, c'est régner : « On a

cru fortifier la prérogative royale en lui attribuant l'initiative; on l'a, au contraire, affaiblie[1] ».

Le grand inconvénient de l'initiative exclusive, c'est d'étouffer les discussions désirées par l'autre pouvoir, c'est de mettre un obstacle continuel et irritant aux idées de réforme de ce dernier. Il n'est pas mauvais parfois qu'une discussion se produise sur un mauvais projet, condamné d'avance. Les esprits s'éclairent, les tendances se trahissent et les situations deviennent plus nettes. Les vaincus eux-mêmes gardent la satisfaction d'avoir pu librement plaider avant d'être condamnés.

Toutefois, il importe que les pouvoirs n'abusent pas de l'initiative et ne proposent pas à la légère des projets de lois inutiles ou dangereux.

Cet inconvénient de la liberté d'initiative n'est guère à redouter de la part du Chef de l'État et des ministres. Le Gouvernement, lorsqu'il n'est pas composé de rêveurs choisis au hasard de l'émeute, est en général trop pratique, pour faire des propositions révolutionnaires.

Le Parlement, au contraire, compte toujours un groupe de rêveurs, d'exaltés, ou simplement de novices, en rupture d'arrondissement, qui font de la politique passionnée et non de la politique raisonnée, qui souvent, dans l'espoir inavoué d'être arrêtés à temps par leurs collègues, hasardent les propositions les plus intempestives, et retardent les affaires les plus urgentes. Ils font mal et empêchent de bien faire.

Il est difficile que la loi, ou même les règlements des Chambres, empêchent les représentants d'abuser de leur droit d'initiative et surtout de leur droit d'amendement, qui est la conséquence nécessaire du premier. Il y a là surtout une question de mœurs parlementaires. Au sénateur, au député, d'être sage, prudent, réservé, de ne pas faire de propositions mauvaises, de ne pas introduire à la légère, dans une loi longuement préparée et discutée, un amendement qui rompe l'harmonie de la loi, en fausse les principes et en compromette l'application.

[1] Cit. par Laboulaye : *Le parti libéral,* ch. XV, 211, s.

Dans la pratique, les projets de loi du Gouvernement sont déposés, sur le bureau de la Chambre saisie, par un des ministres. Le projet est précédé d'un exposé des motifs et suivi d'un décret de présentation.

Les Chambres ne peuvent pas refuser d'examiner le projet du Gouvernement : ce serait un moyen de priver ce dernier de son droit d'initiative. Les projets doivent donc être renvoyés aux bureaux, à moins qu'ils ne soient de la compétence d'une commission déjà nommée.

Il arrive parfois que le Parlement charge le Gouvernement de lui proposer, dans un délai fixe, un projet de loi sur un objet déterminé[1].

Le Gouvernement est toujours maître de retirer le projet de loi qu'il a proposé, et alors même qu'une Chambre l'aurait déjà voté.

Nous avons déjà indiqué, en exposant la procédure parlementaire, la manière dont s'exerce l'initiative des députés et des sénateurs. Il suffira de dire ici quelles précautions ont été prises pour remédier aux abus du droit d'amendement.

Les Chambres admettent seulement en délibération les amendements qui ont un rapport direct avec la proposition principale. S'il en était autrement, beaucoup de propositions pourraient échapper aux sages lenteurs de la procédure parlementaire. Les Chambres ne votent pas non plus sur les amendements qui remettent en question le principe sur lequel on vient de voter. Ce serait demander à la Chambre de se déjuger à trop bref délai.

A la différence des propositions repoussées, qui ne peuvent être reprises qu'après trois ou six mois, suivant les cas, les amendements, repoussés en première délibération, peuvent être reproduits lors de la seconde.

Les ministres ne peuvent proposer des amendements que s'ils ont un mandat législatif, ce qui est l'hypothèse habituelle, sinon, ils peuvent faire simplement une proposition addition-

[1] Voir, à titre d'exemple, la loi du 13 mars 1873, sur les pouvoirs publics.

nelle, suivant la procédure usitée pour les projets gouvernementaux.

Les amendements sont tous déposés entre les mains du Président de la Chambre devant laquelle ils devront être discutés. Les amendements collectifs sont toujours l'objet d'un vote. Les amendements individuels ont besoin d'être appuyés.

Si la préparation scientifique de la loi, par un Conseil législatif, était bien organisée, il faudrait que tous les amendements fussent concertés entre les auteurs et les membres du comité qui les aurait préparés. Le Parlement devrait d'ailleurs être toujours appelé à se prononcer sur l'amendement même rejeté par le comité. On éviterait ainsi les votes par surprise et ces amendements inattendus, qui déforment et obscurcissent les lois et servent surtout à créer des procès. Le comité pourrait faire des observations autorisées et compétentes sur le principe ou sur la formule de l'amendement. S'il l'approuvait, il saurait le fondre habilement dans le projet primitif, de manière à éviter que « les opinions ou les lubies privées » insistassent toujours à la Chambre, suivant le mot de Stuart Mill, « pour retrouver leur chance devant le tribunal de l'ignorance[1] ».

Ce système concilierait tous les intérêts. Le droit d'initiative serait libre, mais non désordonné. La loi bien préparée, bien discutée et bien votée, en parfaite connaissance de cause, serait claire, nette, complète, plus rapidement faite, plus facilement appliquée, et surtout plus utile à l'ordre et au progrès.

III.

Conseil législatif.

Préparation de la loi. — Un des membres les plus éminents de la Constituante, un de ceux qui s'étaient distingués, par la générosité de leurs sentiments, la justesse de leurs idées et

[1] Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*, ch. VI, 114.

le libéralisme de leurs principes, le comte Stanislas de Clermont-Tonnerre, faisant un sévère examen de la Constitution de 1791, disait :

« Si l'on me demande pourquoi, membre de l'Assemblée nationale et coopérateur de l'ouvrage, je n'ai point aperçu dans le temps tous les défauts qui me frappent aujourd'hui, ma réponse sera simple et franche : aucune éducation ne m'avait préparé à cette auguste fonction de rédiger les lois, fonction pour laquelle Rousseau voulait une intelligence supérieure, qui vît toutes les passions des hommes et n'en éprouvât aucune; je me trompais de bonne foi, mais je me trompais, et il me manquait deux maîtres dont les leçons sont quelquefois bien chères, le temps et la connaissance des hommes[1]. »

Nous ne savons pas de meilleure démonstration en faveur d'un *Conseil législatif* que cette confession aussi courageuse qu'attristée. Ce que Clermont-Tonnerre a la franchise méritoire d'avouer, lui qui pourtant était l'un des membres les plus intelligents et les plus instruits de la Constituante, combien d'autres pourraient le répéter, combien de législateurs pourraient dire qu'ils ont voté sans une compétence suffisante, parce que le système de préparation de la loi les avait mal éclairés sur la portée et l'étendue des principes proposés et des formules adoptées.

Si la loi est, non pas la volonté générale, mais la raison publique, formulant et rendant obligatoires les principes de justice et les règles d'utilité nationale, rien n'est difficile comme d'arriver à la vraie formule. Il ne suffit pas que le Parlement ait une volonté et prenne une décision, pour faire une bonne loi. Il faut encore, il faut surtout, que le Parlement ait raison. Le *sic volo, sic jubeo, sit pro ratione voluntas* lui est interdit, à lui, comme à tous les pouvoirs humains. Un Parlement peut faire sans doute et fait trop souvent des lois mauvaises, mais il n'en a pas le droit, et il a le devoir de faire de bonnes lois.

Le patriotisme et la bonne foi ne suffisent pas à former un

[1] Clermont-Tonnerre : *Analyse raisonnée de la Constitution française de* 1791, 70, 71.

bon législateur. La science et la pratique du droit sont indispensables. Pour voter une loi nouvelle, il faut à la fois connaître le passé et prévoir l'avenir. Le passé enseigne les lacunes et les défauts de la législation actuelle. L'avenir peut réserver des déceptions ou tout au moins des surprises.

Seul, le jurisconsulte, dont la science a été fécondée par la pratique judiciaire, gouvernementale et administrative, possédera cette expérience consommée et cette admirable prescience de l'homme d'État, qui pourra s'affirmer dans la préparation scientifique de la loi.

Le jurisconsulte, pourvu qu'il soit éminent par l'intelligence et par le caractère, connaît bien l'ensemble de la législation nationale, sait consulter l'histoire et les législations étrangères, c'est-à-dire l'expérience passée et présente, et ainsi devient capable d'avertir et de guider les Chambres. Il les empêche d'admettre des principes inutiles ou dangereux, de voter des lois qui introduiraient le trouble dans la législation et qui, pour un progrès partiel et problématique, compromettraient les progrès acquis.

Si les amendements détruisent souvent l'harmonie d'un projet de loi, une loi nouvelle peut rompre toute l'économie d'une branche de la législation. Avec le système actuel de la préparation de la loi par le Parlement lui-même, les lois votées ont des résultats inattendus, qui n'étaient désirés de personne et que tous auraient voulu prévenir. La précipitation des votes et surtout l'ignorance du droit positif sont les deux principales causes de cet état de choses.

Le Parlement n'est vraiment propre qu'à participer à la discussion des projets de loi et à les voter ou à les rejeter. La compétence lui manque pour bien préparer la loi, et comme, à tort, il s'attribue cette fonction, il remplit mal les autres. Avec le système actuel, il est impossible qu'une loi, mal préparée, ne soit pas mal discutée et mal votée. Les passions politiques, la discipline des partis deviennent les inspirateurs des votes, peut-être parce que la préparation de la loi a été défectueuse et incomplète.

Il ne faut pas oublier que le Parlement se compose en majorité d'hommes étrangers à la science et, par suite, à la langue du droit. Or, il se trouve précisément que ce même Parlement est chargé de formuler le droit public et privé, de régler les rapports des citoyens entre eux et avec les personnalités juridiques, de déterminer l'étendue légitime et les limites nécessaires des diverses activités individuelles et collectives dont le total forme la vie sociale.

Voilà donc la situation créée par le régime représentatif : députés et sénateurs qui, pour la plupart, sont étrangers au droit, et qui néanmoins sont chargés de créer, ou mieux de formuler le droit.

Cet état de choses explique les faiblesses, les lacunes et les erreurs du travail législatif. Ce travail est fait politiquement et non juridiquement. Les questions d'actualité, les querelles de partis, les accidents passagers de la vie parlementaire, les personnalités, tiennent, dans les préoccupations des représentants, une place démesurée. Les questions techniques, locales, ou simplement juridiques, n'attirent plus l'attention des Chambres. Cela tient surtout au goût des émotions, au plaisir procuré par les joûtes d'éloquence, qui font trouver fades et ennuyeuses les discussions calmes et pratiques.

Un comité de jurisconsultes, préparant le travail des représentants, déblayant le terrain, éclairant la discussion, rendrait à la fois sérieux et rapides les votes qui ne porteraient pas sur des questions purement politiques.

Il faudrait d'ailleurs que ce Conseil, chargé d'être, qu'on nous passe l'expression, le préparateur du laboratoire législatif, eût mission d'examiner, d'analyser, de segmenter ou de réunir, en un mot, de traiter scientifiquement tous les projets de loi, d'initiative gouvernementale ou parlementaire. Toutes les propositions, même celles que le Parlement déclarerait urgentes ou purement politiques, pourvu, bien entendu, qu'elles eussent la forme d'un projet de loi, devraient lui être soumises. Toujours, en effet, la question juridique ou technique peut se poser, et il ne devrait pas dépendre du Parlement d'échapper à

la sage précaution de l'examen préalable confié au Conseil législatif.

Malgré les principes, ou plutôt pour diminuer les inconvénients des principes, la souveraineté parlementaire, déjà limitée par l'existence et les fonctions propres des autres pouvoirs, a encore besoin, pour ne pas être malfaisante et antinationale, de trouver une limite dans le Conseil législatif. Ce n'est donc pas un comité purement consultatif, au gré du Parlement, dont l'organisation nous paraît nécessaire. L'examen des projets de lois par les conseillers législatifs devrait être obligatoire pour tous les projets et remplacer l'examen actuellement fait, dans le sein des Chambres, par les bureaux et les commissions parlementaires. Les lenteurs salutaires que ces dernières imposent à la plupart des projets, devraient résulter de l'examen plus complet, plus autorisé, plus scientifique, fait par le Conseil législatif.

Ce dernier est donc, à nos yeux, une précaution prise contre le Parlement.

« Quoiqu'on ne s'accorde à le reconnaître que lentement et depuis peu, une assemblée nombreuse, écrivait Stuart Mill, est aussi impropre à la besogne directe de la législation qu'à celle de l'administration [1]. »

« Il y a un vieux proverbe, écrivait, il y a peu d'années, un jurisconsulte renommé de la Belgique, qu'il ne faut pas dédaigner, quelque vulgaire qu'il soit : « Chacun son métier ». Faire les lois est la plus haute fonction sociale. S'il faut des hommes spéciaux pour appliquer les lois et les enseigner, à plus forte raison en faut-il pour les préparer..... Car le travail législatif n'est pas une affaire de théorie ; le droit est une face de la vie, et les exigences de la vie réelle sont souvent tout autres que les enseignements de la chaire [2] ».

L'élection donne de bons représentants du pays, des inter-

[1] Stuart Mill : *l. c.*, 112. — *Item*, Sismondi : *l. c.*, 3e Essai, 164. — Bluntschli : *La Politique*, liv. X, ch. XIV, 298, s.

[2] F. Laurent : *Belgique judiciaire*, 1878, t. 36, 737.

prètes autorisés de l'opinion publique, elle n'envoie pas nécessairement, elle envoie rarement, aux Chambres, les hommes, auxquels leurs études, leurs fonctions, leur génie propre, ont fait atteindre ces sommets de la science du droit, qui, en élargissant les horizons de l'esprit semblent donner, à l'œil plus de sûreté, au cerveau plus de vigueur, à la raison plus de calme et de puissance. Ces jurisconsultes, qui doivent être à la fois des légistes, des historiens et des philosophes, et joindre habilement la théorie à la pratique, ne sauront pas, ne pourront pas, ou ne voudront pas se faire remarquer des électeurs. A l'heure où ils seraient compétents pour leur rôle de conseillers législatifs, leur dignité personnelle leur interdirait d'ailleurs de s'exposer aux hasards d'une élection. Ils ne seraient pas candidats, et, candidats, ils seraient difficilement élus, et peut-être amoindris par les compromissions et les querelles de la lutte électorale.

Le rôle de préparateur de la loi ne peut donc pas être confié à un comité choisi par le Sénat et la Chambre des députés dans leur propre sein. Ce comité est animé des mêmes passions, a les mêmes ignorances et la même incompétence que le Parlement.

Un Conseil législatif ne sera, pour les Chambres, un précieux auxiliaire, un indispensable collaborateur que s'il est pris et s'il existe en dehors des Chambres, s'il possède son autonomie, et l'autorité que donne la compétence certaine et la longue durée des fonctions.

Le Conseil législatif doit être un comité, composé de jurisconsultes et d'hommes spéciaux, choisis parmi les sommités du pays, et qui limite, ou plutôt réglemente l'initiative parlementaire, afin d'assurer une préparation scientifique et pratique de la loi.

Il ne s'agit donc pas de toucher aux attributions essentielles du pouvoir exécutif, et du pouvoir législatif. Le Chef de l'État demeure le collaborateur du Parlement et l'exécuteur de ses ordres. Le Parlement est le surveillant du Chef de l'État et le maître de la discussion et du vote des lois. Nul ne songe à restreindre la Chambre au vote de l'impôt, aux vœux, con-

seils et doléances qui constituaient théoriquement les attributions des États-généraux [1].

Le Conseil législatif serait un *Conseil,* c'est-à-dire que sa décision ne s'imposerait à personne. Ses rapports, les discours, que ses membres prononceraient au Sénat ou à la Chambre des députés, auraient simplement la valeur que le Gouvernement et les Chambres voudraient lui attribuer. En un mot, les conseillers législatifs posséderaient des attributions purement consultatives. Le Gouvernement pourrait toujours maintenir les projets désapprouvés par le Conseil. Le Parlement ne serait pas, comme le Conseil des Anciens, un simple bureau d'enregistrement. Il pourrait discuter, comme il l'entendrait, les projets de loi et les amendements examinés par le Conseil. Il serait toujours libre de les voter, de les modifier, ou de les rejeter.

Même avec ce simple pouvoir consultatif, le Conseil législatif rendrait d'inappréciables services aux pouvoirs publics et, par suite, au pays. Grâce à l'autorité dont il ne manquerait pas de jouir, s'il était bien composé, et qui serait d'autant plus grande qu'il devrait incessamment la justifier par ses actes, le Conseil législatif aurait une très-grande influence sur le travail parlementaire. Il supprimerait les propositions oiseuses et abrégerait les discussions en précisant la question et en déterminant, d'une manière très-nette, le terrain du vote. Grâce au Conseil législatif, le Parlement emploierait mieux son temps et aurait plus de loisirs pour accomplir la tâche immense qui lui incombe. Que de projets utiles, que de réformes nécessaires dorment dans les cartons du Parlement, faute de temps, ou mieux, parce que le temps est gaspillé en discussions stériles! Le Conseil législatif économiserait le temps du Parlement, sans toucher à sa liberté; il rendrait au pays le grand service de lui épargner les lois révolutionnaires et de faciliter le vote des lois sagement réformatrices.

[1] Nous ne connaissons que Bonald et Littré qui aient eu une pareille idée. Voir notre *Essai sur la séparation des pouvoirs*, 309, s.

Organisation du Conseil législatif. — L'utilité, la nécessité du Conseil législatif étant certaines, il faut choisir entre les nombreux systèmes proposés pour l'organisation de ce Conseil. A coup sûr la question est délicate, parce que le Conseil législatif vaudra uniquement ce que vaudront ses membres. Il importe donc que le choix des conseillers soit fait, en dehors de tout esprit de parti, de toute passion politique, et porte sur les plus compétents et les plus dignes.

Beaucoup voudraient confier au Conseil d'État la préparation de la loi.

Sous le premier et le second Empire, le Conseil d'État a été, pour le Corps législatif, plus qu'un auxiliaire. Il le dominait, dans une certaine mesure, puisque le Gouvernement avait le droit exclusif d'initiative, et que le Conseil d'État était maître des amendements. L'activité législative était, en fait, surtout au Conseil d'État. C'est lui qui, sous la Constitution de l'an VIII, a véritablement codifié toute notre législation privée. Cette œuvre immense, décrétée par la Constituante, dépassait la compétence d'une Assemblée législative ordinaire. Un comité de jurisconsultes très-exercés était indispensable pour coordonner les principes du droit romain, ou droit écrit, avec le droit coutumier, constaté par soixante coutumes générales et trois cents coutumes spéciales.

Sous la Constitution de l'an VIII, chaque projet de loi était discuté contradictoirement, devant le Corps législatif, par trois orateurs du Gouvernement, pris dans le Conseil d'État, et par trois orateurs du Tribunat. Quand ce dernier eut été supprimé, en 1807, il fut remplacé, dans une certaine mesure, par les membres des trois commissions organisées dans le sein du Corps législatif, et surtout par le président de chaque commission, lequel était nommé par l'Empereur.

Sous la Restauration et jusqu'en 1852, les ministres purent se faire assister, pour la discussion des lois, par des commissaires du Roi, ou du Gouvernement.

Le Conseil d'État de 1849 a eu, à la différence du Conseil d'État de la Restauration et celui de la Monarchie de Juillet,

une très-grande activité législative. Il avait été organisé de telle sorte qu'il « tempérât ce que l'Assemblée unique pourrait avoir de trop hardi, ce que le Gouvernement pourrait avoir d'arbitraire[1] ».

Bien que ce moyen ait été employé en Grèce, en Bolivie et dans la plupart des républiques de l'Amérique du Sud, le Conseil d'État ne saurait tenir lieu d'une Chambre haute[2]. Le Conseil d'État de 1849 fut néanmoins utile. Il laissa des lois bien préparées et élabora des projets remarquables. Malheureusement, par suite des événements politiques, la plupart de ces projets ne purent devenir des lois définitives, qui auraient bien amélioré notre droit privé.

Les variations de la pratique suivie sous le second Empire, pour la préparation et la discussion des lois, sont assez instructives.

Jusqu'au moment où la Constitution autoritaire a commencé de devenir libérale et parlementaire, le Conseil d'État eut, en matière législative, une heureuse influence. Il prépara des lois excellentes, bien mises en harmonie avec la législation. Il collabora activement au mouvement de décentralisation administrative. Il laissa, comme le Conseil d'État de 1849, des projets intéressants, en matière de procédure civile et administrative et de régime des eaux, que la Révolution du 4 septembre 1870 a empêché de devenir des lois[3].

Pour la discussion des lois, le Conseil d'État appliqua d'abord le système du premier Empire. Trois conseillers d'État étaient délégués, pour chaque projet déterminé, afin d'être les orateurs du Gouvernement.

En 1853, le Président du Conseil d'État reçut une délégation générale pour soutenir tous les projets.

[1] Vivien : *Rapport* sur la loi organique du Conseil d'État, du 3 mars 1849, *Moniteur* 12 janvier. — V. Duvergier : *Lois et décrets*, 1849, 50, s.

[2] Luiz de la Torre y Hoz : *Les Conseils d'Etat*, Comptes-rendus de l'Acad. des sc. mor. et polit., 1873, tome C, 551, s. — Nous savons que le Mexique, en 1874, et la Bolivie, en 1878, ont admis un Sénat.

[3] Léon Aucoc : *Le Conseil d'État avant et depuis* 1789, liv. III, ch. IV et V, 127, s.; 132, s.

De 1860 à 1863 il y eut, en outre, des ministres sans portefeuille. Ils disparurent pour faire place à trois vice-présidents du Conseil d'État, ayant une délégation générale, que les présidents de section partagèrent en 1864.

Lorsqu'en 1867 les ministres eurent tous, comme autrefois le ministre d'État, le droit d'entrer dans les Chambres, le rôle des conseillers d'État, comme orateur du Gouvernement, perdit beaucoup de son importance[1].

Il semble que le régime parlementaire et la dualité des Chambres soient incompatibles avec un Conseil d'État chargé de préparer la loi et de participer à sa discussion.

L'Assemblée nationale avait simplement admis la possibilité de la préparation des lois par le Conseil d'État et, dans ce cas, le Gouvernement pouvait charger des conseillers d'État de participer à la discussion des projets préparés par le Conseil[2].

Actuellement, le Conseil d'État est investi de ce rôle accidentel de préparateur de la loi. Il faut un vote du Parlement, ou un décret du Chef de l'État, pour qu'il soit saisi.

Même pour les projets que le Conseil d'État n'a pas examinés, les ministres peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement, qui, choisis en général parmi les conseillers d'État ou les directeurs généraux des ministères, reçoivent une délégation spéciale à un projet ou à une certaine catégorie d'affaires[3].

Il est de règle que le commissaire du Gouvernement assiste le ministre, mais ne le remplace pas. Cela s'explique par la responsabilité ministérielle.

Sans méconnaître ce que le principe de la dualité des Chambres peut avoir d'utile pour l'élaboration de la loi, nous croyons

[1] Constit. 1852, art. 51. — D. 25 janvier 1852, art. 15. — D. 17 février 1853. — D. 24 nov. 1860. — D. 18 oct. 1863. — D. 5 oct. 1864. — D. 19 janvier 1867. — Sén.-cons. 8 sept. 1869.

[2] Loi 24 mai 1872, art. 8.

[3] Loi 16 juillet 1875, art. 6. — La loi du 13 juillet 1879 a créé une section de législation, mais n'a pas augmenté les attributions du Conseil d'État. Toutefois cette loi semble indiquer, chez le législateur, l'intention de donner au Conseil d'État plus d'activité comme préparateur de la loi.

que rien ne peut remplacer soit le Conseil d'État, soit un corps distinct, que nous appelons Conseil législatif. Nous avons dit les raisons de l'incompétence des représentants élus par le pays.

Ces représentants seront bien capables d'exprimer l'opinion publique dans la discussion et le vote de la loi. Ils pourront, mieux que tous autres, traduire les sentiments et indiquer les besoins du pays. Seuls, et bien mieux peut-être que les jurisconsultes composant le Conseil législatif, ils pourront dire, non pas quelles seront les meilleures lois, mais quelles lois seront possibles, étant donné le milieu social auquel elles sont destinées. Le Conseil législatif fera de la science et de la pratique juridique. Les deux Chambres feront quelque chose d'un peu plus spécial et contingent : elles se demanderont si la nation est mûre pour telle ou telle réforme proposée, dont l'utilité théorique ou même pratique est indiscutable, mais que la majorité des citoyens ne peut pas ou ne veut pas admettre. En un mot, le Parlement dira l'opinion du milieu social auquel est destiné la loi préparée par le Corps législatif. Pour cette fonction vraiment législative, puisqu'elle exige la liberté de la discussion et la souveraineté du vote, le Parlement est compétent, parce qu'il n'est pas nécessaire d'être un jurisconsulte : il suffit d'avoir un bon sens, éclairé par l'observation des faits, par le sentiment des réalités sociales.

Lorsqu'il s'agit de la préparation de la loi, le régime parlementaire ne détruit certes pas l'incompétence des Chambres : il établit la collaboration du Chef de l'État et des Chambres, il assure le gouvernement du pays par le pays, il multiplie souvent le nombre des représentants, mais il ne donne ni à ceux-ci, ni aux ministres, ni aux grands fonctionnaires politiques, la science et l'expérience, si lentes à acquérir, du véritable jurisconsulte, de celui qui connaît les lois et la raison des lois.

Il faut des jurisconsultes, et seulement des jurisconsultes pour bien préparer les lois, pour maintenir dans la législation nationale une harmonie constante et progressive.

Composé de jurisconsultes, le Conseil législatif mettra de l'unité dans les diverses branches du droit privé ou public. Il sera le gardien des traditions nationales, et souvent, par l'autorité de ses conseils, il corrigera les caprices de l'opinion publique. Celle-ci se trompe souvent, et ses désirs sont parfois d'autant plus vifs que la réalisation en serait plus dangereuse. Le Conseil législatif, qui n'aurait qu'un pouvoir consultatif, ne pourrait pas évidemment empêcher les Chambres de donner satisfaction aux fantaisies passagères de la nation. Toutefois, il rendrait au Parlement le service de le faire réfléchir et, par suite, hésiter : il lui fournirait les motifs juridiques de douter; il ferait appel à son patriotisme et à son bon sens.

Un danger connu est à moitié évité. Grâce au Conseil législatif, qui est chargé, en quelque sorte, de crier au Parlement et au Chef de l'État, le *caveant consules* de l'ancienne Rome, les pouvoirs publics sauront la portée véritable de la mesure proposée. Avertis du péril, leur responsabilité sera plus grande, et peut-être auront-ils la force de dominer les instincts révolutionnaires, et d'obéir aux règles de la prudence, de la justice et de la raison.

Toutes ces considérations sur la nature des services demandés au Conseil législatif conduisent à l'idée d'un corps distinct et indépendant des pouvoirs publics, des ministres, du Conseil d'État, de la Cour de cassation. Aucune de ces autorités n'aurait la plénitude de compétence nécessaire pour la bonne préparation de toutes les lois.

Les conseillers législatifs doivent avoir les difficiles qualités de l'homme d'État : la vive intelligence, le sens pratique, l'expérience, le calme, la prudence, un patriotisme éclairé et dirigé par de patientes réflexions et de savantes études. De plus, les uns et les autres doivent être des jurisconsultes experts dans les diverses branches du droit, connaissant la législation par la théorie et la pratique, mêlés aux affaires privées ou publiques, connaissant, en un mot, la législation et la société, le droit et le milieu où il s'applique.

Comme la science du droit est immense et devient de plus en plus complexe et étendue, il est impossible qu'un jurisconsulte l'embrasse tout entière, à moins de rester superficiel. Il y aura donc des spécialités diverses, afin que toutes les lois puissent être préparées avec une parfaite compétence. Pour avoir ces diverses spécialités, il faudra s'adresser à des sources bien diverses, au Conseil d'État, à la Cour de cassation, à la Cour des comptes, aux Facultés de droit et aussi à l'Académie des sciences morales et politiques, au Collége de France, aux Barreaux, aux diverses corporations juridiques et sociétés savantes.

Pour choisir les membres de cette sorte de Conseil supérieur de la législation, il ne faut pas songer au suffrage universel direct ou indirect, tel qu'il est pratiqué pour la Chambre des députés et le Sénat. Capable de choisir des représentants, l'électeur ne saurait pas trouver les jurisconsultes éminents, qui seuls doivent entrer au Conseil législatif.

Le mode de nomination est vraiment difficile à trouver. Il faut se rappeler, en effet, que les membres de ce corps éminent seront à la fois les conseillers des Chambres et du Chef de l'État. Pour l'être avec autorité, ils doivent être indépendants de l'un et de l'autre de ces pouvoirs publics.

En 1848, on avait proposé un comité permanent, composé de douze conseillers d'État, de douze conseillers à la Cour de cassation, de douze membres élus par la législature, sur la présentation d'un nombre triple de candidats par le Chef de l'État. Ce comité aurait été renouvelé par tiers, chaque année, dans ses trois éléments [1].

Ce système est assez ingénieux. Il a presque réussi, un peu modifié, pour le Tribunal des conflits. Il s'adresse aux deux corps qui renferment bien certainement le plus grand nombre

[1] Gabriel Dufour : *Du pouvoir exécutif*, Revue de législation et de jurisprudence (Revue Wolowski), t. XXXI, 326, s.

Dans l'esprit de l'auteur, ce « Conseil de gouvernement » aurait des attributions bien plus étendues qu'un Conseil législatif. Il participerait au gouvernement et serait chargé de ménager la transition entre les divers Présidents de la République (337, s.)

d'habiles conseillers législatifs. Il permet de faire, dans le sein du Parlement ou du pays, une utile sélection confiée au Chef de l'État et aux représentants, qui sauraient sans doute, mieux que les électeurs, apprécier les aptitudes des candidats.

Toutefois ce système a, dans l'état actuel, l'inconvénient grave de donner au Gouvernement, qui nomme au Conseil d'État et à la Cour de cassation, une influence indirecte trop grande sur le recrutement du Conseil législatif. A la longue, il pourrait se faire que le Chef de l'État, en nommant à ces deux grands corps, songeât surtout au Conseil législatif. En outre, la nomination par la législature pourrait avoir un caractère trop politique.

En 1857, le Sénat de Belgique avait adopté un projet, suivant lequel un Conseil législatif, chargé de la codification des lois existantes et de la préparation des lois nouvelles, aurait été composé de dix membres, nommés par le Roi et incapables d'exercer toute autre fonction.

Le barreau de Bruxelles s'est plus tard prononcé pour la nomination faite par le Roi sur deux listes, l'une du Sénat, l'autre de la Chambre. Le renouvellement des seize membres, au cas de vacance ou de retraite, obligatoire à 72 ans, se ferait par des nominations du Roi sur deux listes, l'une du Conseil législatif, l'autre alternativement par l'une ou l'autre des Chambres. Les membres ne seraient pas inamovibles.

Un jurisconsulte belge, faisant récemment l'examen de ce projet, regrettait la mise à la retraite et proposait d'adjoindre au Conseil un groupe de secrétaires jeunes, actifs, intelligents, pour faire les premiers travaux de recherche et de classement [1].

La nomination par le Chef de l'État, même en établissant des catégories comme autrefois pour la Chambre des pairs, aurait toujours l'inconvénient de faire un corps surtout dévoué au Gouvernement, suspect par là aux Chambres, et man-

[1] Edm. Picard : *De la confection vicieuse des lois en Belgique et des moyens d'y remédier*, Introd. au t. VI des *Pandectes belges*, p. LXXIII, s.

quant de cette indépendance, de cette autorité, de cette influence, qui sont indispensables au Conseil législatif.

Pour donner ces qualités à ce Conseil, il vaudrait peut-être mieux recourir à un collége électoral composé du président de chaque Chambre, du garde des sceaux, d'un délégué du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, des Facultés de droit, des Barreaux, de l'Institut, etc. Ce collége, peu nombreux, qui ne compterait que des illustrations, aurait l'indépendance et les lumières nécessaires pour faire des choix excellents.

Peut-être serait-il bon de créer, dans le sein du Conseil législatif, des sections correspondant aux diverses spécialités qu'il paraîtrait utile d'admettre. D'après la place vacante, le collége électoral s'adresserait tout naturellement à des sources différentes, et le Conseil législatif ne cesserait pas d'être un corps bien pondéré dans tous ses éléments.

Des auditeurs, chargés de la première besogne, seraient utilement adjoints aux conseillers législatifs, pour diminuer et faciliter la tâche souvent bien lourde, toujours bien difficile, qui leur incomberait.

L'inamovibilité de fait, sinon de droit, serait désirable. Tout au moins, faudrait-il assurer aux conseillers une période assez longue pour leurs fonctions, avec rééligibilité indéfinie.

Les fonctions de conseiller législatif seraient le couronnement d'une carrière et le pays trouverait dans les membres du Conseil des serviteurs d'un dévouement éprouvé, d'une science incomparable, qui exerceraient sur la législation une générale et bienfaisante influence.

La révision des Codes, si nécessaire à beaucoup de points de vue, les réformes administratives, l'organisation des grands principes du droit public, la mise en pratique du droit constitutionnel, voilà autant d'intérêts majeurs, urgents, auxquels le Conseil législatif permettrait de donner rapide et complète satisfaction.

Ce comité de jurisconsultes éminents corrigerait, sur beaucoup de points, les inconvénients du régime parlementaire. Il

préviendrait beaucoup de discussions oiseuses, donnerait plus de sérieux aux discussions utiles, pacifierait souvent les débats et favoriserait les réformes, en prévenant les révolutions.

Un tel corps est encore plus utile peut-être dans une république parlementaire que dans une monarchie. Cette dernière, grâce à l'hérédité, a un pouvoir permanent qui peut représenter l'esprit de tradition. La république n'a rien de pareil, et les mœurs seules peuvent réagir contre l'incessante mobilité des pouvoirs publics. Le Conseil législatif, malgré la mobilité possible de ses membres, représenterait, par la force des choses, l'esprit de tradition, qui féconde, en le dirigeant, l'esprit de progrès. Il mettrait un lien entre les diverses lois, une suite logique entre les réformes, il ménagerait ainsi les transitions entre les Présidents et les Parlements et empêcherait ces brusques changements de politique, que les partis espèrent et souhaitent, mais que les nations redoutent avec raison.

La nature ne fait pas de sauts, disait Linné. La loi est une affirmation de la vie naturelle des sociétés : elle est, comme disait Montesquieu, un rapport nécessaire dérivant de la nature des choses. La législation ne doit donc pas faire de sauts, qui, de leur vrai nom, désignent deux faits, également redoutables : réactions et révolutions.

IV.

Responsabilité ministérielle.

La responsabilité ministérielle en matière purement politique[1] est la négation même de la séparation absolue des pouvoirs. Elle constitue le moyen permanent et efficace de réaliser la collaboration du Parlement et du Chef de l'État, du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

[1] Voir *infrà*, ch. XI, II, 2° sur la mise en œuvre de cette responsabilité par les questions et les interpellations — et 3° sur la responsabilité judiciaire des ministres.

Régime parlementaire. — L'utilité du régime parlementaire n'est pas certaine aux yeux de beaucoup d'écrivains. Les uns le redoutent en lui-même et préfèrent soit la monarchie absolue, soit la république des États-Unis, qui pratique l'isolement des pouvoirs. Les autres le redoutent surtout pour la réforme républicaine donnée au gouvernement de la France depuis 1870. Ils estiment que le gouvernement parlementaire est impossible, si l'on supprime le Roi héréditaire, pour le remplacer par un Président électif et temporaire.

Nous avons déjà vu quelques-uns des arguments invoqués pour et contre ces idées. Nous espérons avoir démontré l'utilité, la nécessité de la collaboration, de l'union des pouvoirs publics, ou, en d'autres termes, du régime parlementaire. L'étude de la responsabilité ministérielle, qui en est la principale, mais non la seule application, nous fournira de nouvelles raisons théoriques et pratiques à l'appui des idées que nous avons développées en tête de ce chapitre.

La Constituante décida que les députés ne pourraient pas être ministres. Bien plus, elle n'admit pas les ministres à entrer dans l'Assemblée avec voix consultative[1]. La méfiance à l'égard du Roi et des agents du Roi était complète, absolue. Malgré les efforts de Mirabeau, qui ne fut jamais mieux inspiré, — peut-être, à la vérité, à cause même de ces efforts, — la Constituante fut inflexible. Mirabeau eut beau proposer, avec une dédaigneuse générosité, de n'admettre qu'une seule exception parmi les députés, de n'exclure du ministère qu'un seul homme, le député de la sénéchaussée d'Aix, aucun représentant ne put être nommé ministre par le Roi.

Cette élite d'hommes d'État, que la France avait choisis avec enthousiasme pour les envoyer aux États-généraux de 1789, se voyait exclue du pouvoir, réduite, par la majorité envieuse, à une outrageuse impuissance.

Il n'est pas homme d'État celui qui n'a pas l'ambition, qui ne sent pas le besoin du pouvoir. Pour la formation d'un Ri-

[1] Résolut. 7 nov. 1789.

chelieu ou d'un Pitt, dix années d'opposition ne valent pas une année de gouvernement. Le contrôle parlementaire donne l'esprit inquiet et grondeur, mais non le sens pratique. Il faut gouverner pour apprendre à gouverner.

Si l'espoir d'arriver aux affaires publiques manque au représentant, ses idées se fausseront, son expérience sera incomplète, parce qu'il agitera des idées, sans remuer des hommes, ce qui est la seule façon de les connaître, de les diriger, de les maîtriser. Il deviendra peut-être un brillant orateur, redoutable adversaire du Cabinet, il ne sera pas un homme d'État.

Si, au contraire, le représentant, qui a toujours la vocation du pouvoir, car tout candidat à la députation pense déjà au ministère, ne rencontre pas, entre lui et le portefeuille, un infranchissable obstacle, il acquerra, par cela même, un peu de sens pratique. Son opposition sera moins turbulente, parce qu'il cherchera à se rendre compte des difficultés réelles du pouvoir. Il songera au lendemain de la victoire parlementaire, qui lui donnera les fonctions de ministre, auxquelles il aura le noble souci d'être bien préparé. La possibilité du ministère exercera donc à elle seule une heureuse influence, sinon sur tous les représentants, du moins sur les meilleurs, les plus avisés, les plus intelligents. A plus forte raison, ceux qui auront déjà passé par le pouvoir posséderont une expérience qui leur permettra de contrôler habilement et avec autorité les actes du Gouvernement. La compétence sera égale des deux côtés, et le pays ne pourra que gagner à ce que les représentants soient des ministres anciens, présents ou futurs.

La Constituante ne voulut pas comprendre combien elle se nuisait à elle-même, en interdisant à ses membres l'accès des ministères. Elle se condamnait à ne faire que de la théorie, à se complaire dans les abstractions philosophiques, à légiférer pour l'homme à l'état de nature, en oubliant le Français, tel que les siècles l'avaient formé. Plus d'occasions d'acquérir l'expérience des affaires publiques, rien que l'opposition stérile et le contrôle sans compétence. Il était interdit au Roi de choisir les hommes qui auraient été les meilleurs gouvernants. Par un téméraire

désintéressement, la Constituante refusait d'être, — ce qu'une Assemblée est si naturellement — : l'école où se forment les hommes d'État, la pépinière où se recrutent les grands ministres.

« On ne saurait attendre de la législature, disait Mirabeau, des résultats sages, heureux, adaptés aux circonstances, tant qu'elle ne s'aidera pas des lumières que l'expérience, l'habitude des affaires et la connaissance des difficultés d'exécution fournissent continuellement au pouvoir exécutif... Les lois discutées avec eux (les ministres) deviendront plus faciles, leur sanction sera plus assurée et leur exécution plus entière; leur présence préviendra les incidents, assurera notre marche, mettra plus de concert entre les deux pouvoirs auxquels le sort de l'empire est confié. Enfin on ne nous demandera plus de ces inutiles comités, où se compromettent presque toujours les représentants de la nation[1] ».

La Constituante arriva assez vite à comprendre que, pour remplir leurs fonctions, les ministres avaient besoin d'entrer dans les Chambres et d'y prendre la parole. Elle leur concéda ce droit, non sans quelques restrictions. Mais, en même temps, elle maintint et aggrava la prohibition pour les députés de devenir ministres. L'incompatibilité devint une incapacité, qui ne cessait pas avec la démission, qui se prolongeait même pendant quatre, et bientôt pendant deux ans, après l'expiration du mandat législatif[2].

« Cet article, écrivait le comte de Clermont-Tonnerre, est destructif de toute action du gouvernement dans une constitution représentative; il isole le Roi et l'oppose à l'Assemblée nationale, avec laquelle il ne peut gouverner que s'il est d'intelligence avec elle. Il lui défend d'accorder sa confiance à ceux que la confiance publique environne. Tout a été dit dans l'as-

[1] Voir H. Reynald : *Mirabeau et la Constituante*, 243, s. — Ajouter les 23e, 26e et 32e notes à la Cour (sept.-oct. 1790). *Correspondance de Mirabeau avec le comte de La Mark*, t. II, 200, s.

[2] Résolut. 23 janvier 1790. — Acte 8 avril-25 mai 1791. — Constit. 3 sept. 1791, tit. III, ch. II, sect. 4, art. 2; ch. III, sect. 4, art. 10.

semblée contre cet article, mais la jalousie n'entend rien[1] ».

La jalousie, basée sur la métaphysique, devrons-nous ajouter, si nous parcourons les discours qui ont obtenu l'adhésion de la Constituante. Ce sont des plaidoyers en faveur de la séparation absolue des pouvoirs, tous superficiels et tranchants, comme les paradoxes de Rousseau, dont l'influence se retrouve dans toutes les fautes des assemblées de la Révolution.

La faute de la Constituante était d'autant plus grave que le Roi n'avait aucune influence sur l'Assemblée, qui lui avait refusé et le droit d'initiative et le droit de dissolution, en s'accordant à elle-même le droit de présenter au Roi des observations sur les ministres et même de déclarer qu'ils avaient perdu la confiance de la nation[2].

La Constituante ne voulut pas se douter de l'importance considérable de cette question du choix des ministres[3]. Elle ne comprit pas que, si la royauté avait pu subsister, les deux pouvoirs se seraient condamnés à une mutuelle impuissance, et que l'absence de gouvernement parlementaire amène des conflits insolubles, trouble le pays, favorise les émeutes et les coups d'état, détruit ou empêche la liberté politique et la liberté civile.

Au fond, la Constituante n'avait pas voulu faire une œuvre définitive. En invoquant de faux principes, elle s'inspirait surtout des circonstances. Aussi, à diverses reprises, elle obéit aux événements pour faire brèche au principe de la séparation absolue des pouvoirs qu'elle avait appliqué. Elle sembla entrevoir momentanément l'utilité des relations permanentes entre le Parlement et les ministres.

Lors du départ de Necker, en juillet 1789, l'Assemblée avait déclaré que les ministres emportaient son estime et ses regrets.

[1] Clermont-Tonnerre : *Analyse raisonnée de la Constitution de* 1791, 203.

[2] Loi 27 avril-27 mai 1791, art. 28.

[3] Voir Necker : *Du pouvoir exécutif dans les grands États*, 1re p., ch. XI, 157, s., 168. — Duvergier de Hauranne : *Histoire du gouvernement parlementaire*, ch. II, t. I, 89, s. — Prévost-Paradol : *Nos Constitutions depuis* 1789, t. I, p. 178, des *Essais de politique et de littérature*. — Taine : *Révolution*, t. I, ch. I et III, 174, s.; 243, s.; t. II, ch. VII, 286.

Le 4 août, le roi prenait ses ministres sur les bancs de la Chambre, pour « entretenir avec elle la plus constante et la plus amicale harmonie. » Ces ministres donnèrent leur démission de député.

Il y avait dans ces deux faits le commencement d'une coutume gouvernementale qui, maintenue et améliorée, aurait pu devenir le régime parlementaire.

En octobre 1790, M. de Menou proposa, au nom des quatre principaux comités, une adresse au Roi pour obtenir le renvoi des ministres La Tour-du-Pin, Champion de Cicé, La Luzerne, Saint-Priest, que Necker avait choisis.

L'Assemblée n'osa pas, par égard pour le Roi, voter un blâme collectif contre les ministres, mais elle les attaqua individuellement et les laissa outrager par le public, de telle sorte que Louis XVI dut les renvoyer et prendre ceux que lui indiquait La Fayette.

L'Assemblée reconnaissant donc, en fait, que les ministres devaient être, suivant le mot de Mirabeau, « un lien commun entre des pouvoirs qu'il est plus difficile de séparer dans la théorie que dans la pratique[1] ».

La Constituante sentait qu'elle avait besoin de jouer un rôle important dans la nomination, le maintien et le renvoi des ministres. Elle s'acheminait, par la pratique, vers le gouvernement parlementaire. Malheureusement tout conspira pour empêcher cette évolution naturelle. Les malentendus, les méfiances, les haines, les fautes de la Cour et de l'Assemblée, tout contribua à détruire le pouvoir exécutif et à créer le despotisme d'une Assemblée unique.

Sur ce point, comme sur tant d'autres, l'expérience fut lente à modifier les idées et les pratiques.

La Constitution de l'an III maintint, pour les représentants, pendant la durée de leur mandat et un an après, l'incapacité d'être ministres.

La Constitution de l'an VIII laissa au Chef de l'État une

[1] Mirabeau : *l. c.*, 23e note à la Cour.

entière liberté, dont les Conventionnels ne se plaignirent pas.

Ce principe de la liberté absolue du Chef de l'État, qui implique le droit de choisir ses ministres même, et surtout, dans le Parlement, fut appliqué sous la Restauration, le Gouvernement de Juillet et la République de 1848.

La Constitution de 1852 rétablit l'incompatibilité des fonctions de ministre et de député, et, appliquant, au profit du pouvoir exécutif, la séparation absolue, que la Constitution de 1791 avait établie au profit du pouvoir législatif, elle décida que les ministres n'auraient pas entrée dans les Chambres.

« La Chambre n'étant plus en présence des ministres, écrivait le prince Louis-Napoléon Bonaparte en tête de cette Constitution, et les projets de loi étant soutenus par les orateurs du Conseil d'État, le temps ne se perd pas en de vaines interpellations, en accusations frivoles, en luttes passionnées, dont l'unique but était de renverser les ministres pour les remplacer. »

A bien lire ce passage, il semble entendre le Chef de l'État dire : « Le pouvoir exécutif est fortement organisé. J'ai le droit exclusif d'initiative, le droit de dissolution. Le Sénat, que je nomme, peut, lorsque le Corps législatif est dissous, le remplacer dans toutes ses fonctions. Je ne suis pas, comme Louis XVI, isolé et impuissant. Pour être plus libre encore, je veux soustraire mes ministres à l'influence du Corps législatif[1] ».

Voilà pourquoi la Constitution de 1852 transforme les ministres en simples agents du Chef de l'État, responsables uniquement devant lui, indépendants de la Chambre, qu'ils dominent d'ailleurs et dirigent souverainement, grâce aux nombreuses influences que le Gouvernement possède dans un pays centralisé comme la France.

Le second Empire demeurait fidèle aux pratiques suivies de 1799 à 1814. Les circonstances n'étaient plus les mêmes. Napoléon Ier a incarné une phase peut-être nécessaire de la

[1] Voir Constit. 1852, art 8, 13, 33, 44, 46, 51.

Révolution, une réaction violente contre le jacobinisme, réaction que le parlementarisme aurait rendue, sinon impossible, du moins difficile. Napoléon Ier a réussi pendant plusieurs années : mais, en temps normal, tout génie aurait échoué, comme échouera tout gouvernement qui, même géré en faveur de la nation, sera dirigé sans elle.

En politique, la force du pouvoir exécutif n'est certes pas proportionnelle aux prérogatives qu'il se donne, et aux amputations qu'il opère dans le pouvoir législatif. A la longue le despotisme, faiblesse dissimulée, devient une subite caducité. Il lui manque la liberté, qui fait la vigueur et la durée des pouvoirs, il lui manque la coopération nationale, qui seule fait les dynasties populaires et les pouvoirs bienfaisants.

L'expérience faite sous la Constitution de 1852 a démontré la fausseté et le danger des affirmations tranchantes du préambule de la Constitution, et combien l'isolement des pouvoirs est mauvais, même pour celui qui est le plus fortement constitué.

Que le contrôle du Corps législatif sur le Gouvernement fût incomplet et impuissant, il est à peine besoin de le dire. Toutefois, malgré les précautions prises pour étouffer les discussions, il était difficile d'empêcher quelques rares opposants de prendre la parole pour critiquer les actes de tel ou tel ministre. Les membres du Conseil d'État, très-aptes aux débats législatifs, ne sauraient utilement aborder la polémique parlementaire. L'auteur de l'acte, attaqué, le ministre peut seul se défendre en connaissance de cause et peut-être se justifier. La Constitution de 1852 mettait les ministres sans défense contre les attaques incidentes dont ils étaient l'objet, — ou plutôt elle leur épargnait l'embarras de répondre.

Sous la pression de l'opinion publique, le second Empire a dû graduellement revenir aux pratiques parlementaires, si énergiquement répudiées en 1852. Il y a eu d'abord des ministres sans portefeuille, dont les fonctions furent, trois ans après, transférées au ministre d'État, qui disparut trois ans après, pour faire place à tous les ministres. Ceux-ci purent

prendre la parole et au Corps législatif et au Sénat, dont les membres eurent le droit d'interpellation[1].

Ces abrogations graduelles du principe de la séparation absolue des pouvoirs prouvent éloquemment que le régime parlementaire est le complément logique du système représentatif.

Liberté de nomination des ministres. — C'est ce qui a été compris par l'Assemblée nationale de 1871. La Constitution de 1875 dit expressément que les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent[2]. Il n'est donc pas nécessaire qu'ils aient personnellement un mandat législatif. En pratique, le règlement de chaque Chambre les dispense eux, et leurs sous-secrétaires d'État, de la formalité du tour d'inscription.

La Constitution de 1875 n'a pas cru nécessaire de parler de la nomination des ministres. La liberté du Chef de l'État est devenue une sorte d'axiome du droit coutumier parlementaire. Il faut remonter à la loi du 20 novembre 1871 et à la loi du 31 août 1871 pour voir que les ministres sont nommés et révoqués par le Chef de l'État[3]. Le législateur a pris soin de dire que le mandat législatif n'était pas incompatible avec les fonctions de ministre : aucune réélection n'est donc nécessaire[4].

[1] Décret 24 nov. 1860. — D. 23 juin 1863. — D. 5 février 1867, art. 1, 4. — D. 19 janvier 1867, art. 35, s. — D. 17 juillet 1869. — Sén.-cons. 8 septembre 1869, art. 3.

[2] Loi 16 juillet 1875, art. 6.

[3] La Constitution de 1848 (art. 67) avait pris soin de déclarer que le contre-seing ministériel ne serait pas nécessaire pour la nomination et la révocation des ministres, ce qui était assez logique.

La Constitution de 1875 (loi 25 février, art. 3) ne fait aucune exception à la nécessité du contre-seing pour les actes du Président. En pratique, le ministre de la Justice du Cabinet démissionnaire, contre-signe la nomination du futur président du Cabinet, qui ensuite contre-signe la nomination des autres ministres. Au reste, le contre-seing du nouveau ministre serait suffisant : il y aurait une autorité responsable.

[4] Loi 2 août 1875, art. 20. — Loi 30 nov. 1875, art. 8.

Les sous-secrétaires d'État ont été créés par ordonnance du 9 mai 1816. Leurs

Le nombre et les attributions des ministres ont très-souvent varié. Ces questions ont toujours dépendu, au moins indirectement, lorsqu'il s'agissait d'augmenter le nombre des ministres, des votes du pouvoir législatif. Il importe de laisser sur ce point une grande latitude au Chef de l'État, ou plutôt au président du Conseil, qui, dans les pays parlementaires, est le véritable Chef du pouvoir exécutif.

Pour que le Cabinet puisse réaliser l'union des pouvoirs et donner au gouvernement un véritable caractère national, il faut que le Chef de l'État puisse choisir en toute liberté les ministres. Un texte précis, qui restreindrait cette liberté, aurait beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages, à raison de l'exclusion possible de certains hommes, qui feraient d'excellents ministres.

Il serait mauvais, par exemple, d'obliger le Président de la république à choisir ses ministres dans le Parlement. A plus forte raison serait-il fâcheux de donner aux Chambres le droit d'élire les ministres ou le président du Conseil.

Sans doute, la plupart des ministres et sous-secrétaires d'État sont députés ou sénateurs. Le chef du Cabinet est, en fait, l'élu virtuel de la majorité parlementaire. Néanmoins, il serait dangereux de formuler en texte obligatoire cette coutume habituellement excellente, mais qui peut et doit comporter des exceptions.

La liberté laissée au Chef de l'État donnera au régime parlementaire cette mobilité et cette souplesse, qui permettent de suivre les évolutions de l'esprit public et qui mettent le Gouvernement en harmonie constante, non-seulement avec les Chambres, mais aussi et surtout avec la nation.

Rien n'est plus dangereux que les longues constitutions, qui

fonctions, d'abord purement administratives, sont devenues politiques sur l'initiative de Thiers (1830). Depuis lors, le sous-secrétaire d'État, parfois auxiliaire utile du ministre, qu'il remplace dans l'une des Chambres, est souvent aussi un coadjuteur avec succession future... et, autant que cela dépend de lui, prochaine.

Le décret du 14 juin 1848 avait interdit de prendre les sous-secrétaires d'État parmi les représentants.

veulent tout prévoir, tout régler. Les plus courtes sont les meilleures, parce que la coutume les transforme, les assouplit, les améliore nécessairement. Quand il s'agit du gouvernement des hommes, il faut toujours faire la part de l'imprévu et admettre une certaine latitude pour l'action des pouvoirs publics.

« En assistant à ces grandes scènes de l'histoire romaine, écrivait Joseph de Maistre, on se sent quelquefois tenté de croire que les choses seraient allées beaucoup mieux, s'il y avait eu des lois précises pour circonscrire les pouvoirs; mais ce serait une grande erreur : de pareilles lois, toujours compromises par des cas inattendus et des exceptions forcées, n'auraient pas duré six mois, ou elles auraient renversé la République.... La Constitution anglaise est un exemple plus près de nous, et par conséquent plus frappant. Qu'on l'examine avec attention : on verra *qu'elle ne va qu'en n'allant pas* (si ce jeu de mots est permis). Elle ne se soutient que par des exceptions[1] ».

Cela est particulièrement vrai pour toutes les questions relatives au régime parlementaire. C'est là surtout qu'il importe de ne pas trop préciser les règles à suivre, si on veut ne pas être emprisonné dans un principe, qui n'a plus sa raison d'être.

En outre, la république parlementaire est encore à l'état de formation, d'essai, et le temps seul pourra bien dégager les principes essentiels de cette forme nouvelle de gouvernement.

Si le Président de la république était obligé de choisir ses ministres dans le Parlement, il ne pourrait pas toujours trouver les aptitudes nécessaires pour l'accomplissement de certaines fonctions. A vrai dire, il n'y a que les deux ministères de l'intérieur et des affaires étrangères qui reviennent naturellement aux chefs de la majorité parlementaire. Les ministères de la guerre, de la marine, des colonies, des cultes, de l'instruction publique, de la justice, des travaux publics, de l'agricul-

[1] J. de Maistre : *Essai sur le principe générateur des Constitutions politiques*, ch. IV, V, 113-114. — En ce sens, E. Boutmy : *Les sources de la Constitution anglaise*, Nouvelle Revue historique de droit, 1878, 65 note et 66.

ture, du commerce, exigent des hommes spéciaux que l'on trouve parfois, mais accidentellement, dans les Chambres, et qu'il vaudrait mieux, bien souvent, choisir ailleurs, parmi les sommités des diverses carrières dominées par chacun de ces ministères.

Mobilité des ministères. — Souvent l'on s'est plaint avec raison de la trop grande mobilité des ministères. Ce qui est bon et même nécessaire pour l'intérieur et les affaires étrangères, devient un danger pour les autres départements ministériels, qui, pour être bien administrés, veulent un titulaire faisant peu ou point de politique. Il serait à désirer que la coutume restreignît la mobilité aux ministères politiques proprement dits et maintînt dans les autres les hommes qui auraient donné des preuves de capacité : ils auraient ainsi le temps de préparer et d'accomplir des réformes sérieuses. Même avec une grande valeur personnelle un ministre de la guerre ou de l'instruction publique, qui garde ses fonctions six mois ou un an, ne peut que désorganiser tous les services auxquels il touche. C'est un éternel recommencement, une sorte de toile de Pénélope.

On a proposé de faire nommer ces divers ministres par le Président et le Sénat, ou bien de les transformer tous en des chefs de bureau, qui n'auraient pas de politique propre, qui resteraient en fonctions jusqu'à un renvoi individuel et formel du Parlement. Il n'y aurait plus de Cabinet, plus de solidarité entre les ministres[1].

Il est difficile de savoir quel avenir est réservé à ces idées, surtout avec la république parlementaire, qui souffre d'une perpétuelle instabilité dans tous les pouvoirs.

Toutefois, faire intervenir le Sénat ne serait pas le meilleur moyen d'exclure la politique, qui partout signifie mobilité. Puis les prérogatives du Président seraient singulièrement di-

[1] E. de Laveleye : *Des formes de gouvernement*, Revue des Deux-Mondes, 1er nov. 1871, 83. — W. Thornton, cité par E. de Laveleye : *Le régime parlementaire et la démocratie*, Revue des Deux-Mondes, 15 décembre 1882, 848. — Cpr. Ribert : *Esprit de la Constitution de* 1875, 167, s.

minuées et la nomination passerait bien vite au Sénat seul, avec les abus qu'elle a produits en Amérique pour les hauts fonctionnaires.

Il y a là plutôt une question de mœurs politiques à créer, d'habitudes à prendre. Les circonstances ont, en pareille matière, une trop grande importance pour qu'il soit possible de formuler un principe certain et invariable.

Peut-être dans l'avenir, les ministres se contenteront-ils prudemment d'être les spectateurs attentifs et les contrôleurs autorisés, plutôt que les directeurs effectifs, de l'administration de leur département. Leur besogne serait plus simple, plus facile et peut-être plus utile. « L'affaire du ministre, disait Georges Lewis, est de veiller à ce qu'on dirige bien... Simple oiseau de passage, il ne saurait rivaliser avec ceux qui ont passé leur vie dans les bureaux[1] ».

Election des ministres par les Chambres. — L'élection de tous les ministres ou du chef du futur Cabinet par les deux Chambres, aurait encore plus d'inconvénients que l'intervention du Sénat.

Partant de ce principe que le Président du Conseil est tout au moins agréé par la majorité parlementaire, Prévost-Paradol aurait voulu qu'il fût élu par la Chambre des députés et qu'ensuite il choisît lui-même ses collègues. « Notre président du Conseil deviendrait ainsi, dans toute la force du terme, un véritable *leader* de la Chambre, mais sa situation aurait la netteté qui convient à l'esprit français et serait mieux déterminée qu'en Angleterre[2] ».

Oserons-nous dire que c'est précisément cette netteté qui nous paraît dangereuse? La place n'est pas faite aux exceptions possibles, et surtout le Chef de l'État devient un roi fainéant, tandis que la réalité du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif appartient à la Chambre populaire.

[1] Cité par W. Bagehot : *l. c.*, ch. VII, 87.

[2] Prévost-Paradol : *France nouvelle*, liv. II, ch. III, 102-103.

Comment le Président pourrait-il, avec des ministres élus par les députés, garder son indépendance et exercer le droit de sanction, le droit de demander une nouvelle délibération, le droit de dissolution, ajourner le Parlement, invoquer, en un mot, les diverses prérogatives qui lui donnent des moyens d'action sur le Parlement au profit du pays?

Les ministres ne seraient plus le trait d'union entre les pouvoirs publics, le meilleur moyen d'organiser leur collaboration : ils deviendraient les instruments de l'omnipotence parlementaire.

Cabinet et majorité parlementaire. — On voit quels seraient les inconvénients de la nomination des ministres par les Chambres. Et pourtant, en fait et en temps normal, ils sont virtuellement élus par elles, ou mieux choisis, en vertu d'un accord implicite entre elles et le Président, parmi les chefs de majorité parlementaire.

« Les Chambres, écrivait Thiers en 1830, offrent au Chef de l'État leur majorité comme liste de candidats ».

Il y a là une nécessité constitutionnelle. Le Cabinet ne réalisera pas l'union des pouvoirs, s'il n'est pas à la fois agréable à tous deux.

« En règle générale, dit Walter Bagehot, c'est le pouvoir législatif qui choisit (indirectement) le personnage chargé d'être nominalement le premier ministre; et un personnage qui, sous le plus grand nombre de rapports, est réellement premier ministre, c'est le *leader* de la Chambre des communes; et cela pour ainsi dire sans exception... Comme cette Chambre prédomine à son tour dans le Parlement, c'est ce chef de parti qui gouverne la nation. L'Angleterre a un premier magistrat qui est aussi véritablement électif que l'est en Amérique l'homme dont les électeurs font le premier magistrat du pays[1] ».

[1] W. Bagehot : *La Constitution anglaise*, ch. I, 14-16. — Cpr. Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*, ch. VI, 110, s. — Cornewall Lewis : *Quelle est la meilleure forme de gouvernement?* 155. — Laugel : *La Chambre des communes et le gouvernement parlementaire*, Revue des Deux-Mondes, 15 mai 1872, 291.

Le Cabinet est en effet un comité exécutif, choisi librement par le Chef de l'État, agréé des Chambres, perpétuellement révocable et dont les pouvoirs ont la même durée que la confiance inspirée par lui aux deux pouvoirs.

Si le Cabinet est habituellement l'élu du Parlement, il ne l'est pas nécessairement. Il suffit de se rappeler que le Chef de l'État peut former des ministères de *veto* ou de dissolution. Ici apparaît l'importance considérable de la liberté laissée au Chef de l'État pour le choix des ministres. Le vrai rôle du Roi ou du Président, sous le régime parlementaire, c'est de conserver toujours au gouvernement un caractère national. Si le Chef de l'État prend habituellement ses ministres dans la majorité du Parlement, c'est qu'en général cette majorité est la fidèle représentation du pays. Cela n'est pas toujours vrai, et tels événements peuvent se produire, qui modifient les idées et les sentiments des électeurs de manière à mettre le Cabinet en minorité dans le pays. Cela se produit souvent et, plus d'une fois, à l'insu et au grand étonnement des ministres.

Le Chef de l'État a le droit et le devoir de pressentir et de consacrer ces mouvements de l'opinion publique. Il est donc obligé parfois de ne pas choisir les ministres dans la majorité du Parlement s'il veut qu'ils possèdent la majorité dans la nation.

En 1783, Georges III demanda les sceaux à Fox, et les donna à Pitt, qui, ayant pour lui le roi et le pays, brava cinq résolutions de la Chambre des communes. Celle-ci fut dissoute et les élections donnèrent à Pitt une grande majorité.

Canning en 1807, lord Grey en 1831, furent maintenus au pouvoir par le roi, malgré les communes et triomphèrent aux élections. En 1834, au contraire, Robert Peel fut battu au profit de lord Melbourne et, en 1841, lord Melbourne au profit de Robert Peel.

Le cabinet Russell, en 1851, le cabinet Derby, en 1858 et 1859, furent souvent en minorité. La meilleure preuve de ce fait que les cabinets, en minorité dans le Parlement, restent assez souvent au pouvoir, c'est la fréquence des dissolutions depuis un demi-siècle.

Après la bataille de Novare, en 1849, Victor-Emmanuel renvoya les ministres radicaux pour former le cabinet conservateur Massimo d'Azeglio, qui, après deux dissolutions de la Chambre, eut la majorité.

Toutefois ce sont là des hypothèses exceptionnelles, qui exigent beaucoup de prudence chez le Chef de l'État. Il faut toujours choisir les ministres conformément à la loi des majorités, et, si le Parlement et le pays ne sont pas d'accord, c'est la majorité du pays qui doit avoir la préférence. Combattre à la fois contre ces deux majorités, braver le Parlement soutenu par l'opinion publique, ce serait un acte révolutionnaire, et, dans tout pays jaloux de ses libertés, le prélude d'une émeute.

« Sire, disait Royer-Collard à Charles X, dans cette fameuse adresse des 221 qui prépara la Révolution de 1830, la Charte fait du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vues de votre peuple la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. — Sire, notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas[1]. »

Pour la nomination, comme pour la révocation des ministres, le Chef de l'État doit donc toujours écouter les vœux de la majorité du pays qui, presque toujours, seront conformes à la politique de la majorité parlementaire. Le Roi ou le Président n'ont pas le droit d'avoir des sympathies personnelles, qu'ils fassent prévaloir sur les évolutions électorales et parlementaires. L'amitié du Chef de l'État ne donne pas le droit de gouverner. Le parti qui a les sympathies et qui a obtenu les votes du pays est le seul qui puisse légitimement et utilement monter ou rester au pouvoir.

Souvent le Chef de l'État, Roi et surtout Président d'une république parlementaire, sera obligé de faire appel à des hommes qui ne partageront pas toutes ses idées, qui ne voudront pas les mêmes réformes, qui n'auront pas les mêmes amis ou partisans.

[1] De Barante : *Discours et écrits de Royer-Collard*, mars 1830. T. II, 421.

En Angleterre, Georges III fut obligé de subir le ministère de coalition de Fox et de lord North, jusqu'à ce qu'il pût, à l'aide de lord Temple, le mettre en minorité dans la Chambre des lords et le remplacer par Pitt.

En 1839, Robert Peel avait exigé, pour accepter le ministère, que la Reine congédiât ses dames d'honneur, qui appartenaient au parti adverse. Malgré le peu de sympathie que la Reine devait éprouver pour Robert Peel, après cette « affaire de la Chambre à coucher », elle le nomma ministre, en 1841, après une dissolution qui avait amené une forte majorité contre le ministère Melbourne. En 1859, après la chute de lord Derby, et le refus de Grandville, la Reine dut accepter lord Palmerston.

Le maréchal de Mac-Mahon a fait de même en France : après la dissolution de 1877, il se résigna au ministère centre-gauche, présidé par M. Dufaure, qui, dans le message du 14 décembre 1877, faisait dire au Président de la République : « L'indépendance des ministres est la condition de leur responsabilité ».

Importance du rôle du Chef de l'État. — Pour savoir se conduire à travers les écueils de la politique pour deviner quel parti, quel groupe dans le Parlement ou dans la presse, traduit fidèlement l'opinion publique et parle véritablement au nom du pays, le Chef de l'État a besoin d'une grande intelligence, d'un complet désintéressement, d'un patriotisme ardent et éclairé.

On a souvent dit : « Le Roi règne et ne gouverne pas ». D'aucuns ont appliqué cette maxime au Président d'une république parlementaire. Beaucoup, parmi ceux qui veulent un gouvernement fort, ont fait un grief au régime constitutionnel d'affaiblir le Chef de l'État, de diminuer son influence personnelle, d'en faire un roi fainéant, et, comme on a dit, un inutile soliveau.

Benjamin Constant avait proposé de réduire le Roi au pou-

voir modérateur, et de ne pas lui faire signer les actes du pouvoir ministériel ou exécutif[1].

Thiers, dans le *National* de 1830, renchérissant, par esprit d'opposition, sur cette doctrine, popularisa la maxime « le Roi règne et ne gouverne pas », que Prévost-Paradol devait, bien plus tard, reprendre en proposant de réduire les fonctions du Chef de l'État au simple droit de dissolution royale[2].

Nul n'a mieux que Guizot formulé sur ce point la vraie doctrine parlementaire et montré toute l'importance de la fonction royale.

« Le devoir de cette personne royale, disait-il en 1846, répondant à Thiers, et sa mission c'est de ne gouverner que d'accord avec les autres grands pouvoirs publics institués par la Charte, avec leur aveu, leur adhésion, leur appui. Le devoir des conseillers de la Couronne, c'est de faire prévaloir auprès d'elle les mêmes idées, les mêmes mesures, la même politique qu'ils veulent faire prévaloir dans les Chambres. Voilà le gouvernement constitutionnel : non-seulement le seul vrai, le seul légal, le seul constitutionnel, mais le seul digne..... On aura beau dire : *le Roi règne et ne gouverne pas,* on ne fera jamais, dans la pratique, sortir de ces paroles la conséquence effective que le roi qui règne ne soit rien dans son gouvernement[3] ».

Sans doute, il faut voir dans l'inviolabilité royale, dans l'irresponsabilité présidentielle, une habile précaution prise contre les dangers du pouvoir personnel. Toutefois l'inviolabilité n'entraîne pas la nullité royale. Il est impossible que, suivant les circonstances, suivant aussi le caractère et la valeur personnelle du Chef de l'État, son influence ne se fasse pas sentir sur

[1] B. Constant : *Principes de politique*, 1815, t. I du *Cours de politique constitutionnelle*, 18, s.; 70, s. Cpr. 182, s.; 294, s.

[2] Prévost-Paradol : *France nouvelle*, 1868, 145, s.

[3] Guizot : *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, ch. XLIX, t. VIII, 84-85 (Discours à la Ch. des dép., 29 mai 1846). — Duvergier de Hauranne : *Histoire du gouvernement parlementaire*, Conclusion, t. X, 708. — Cpr. pour l'Angleterre, Fischel : *l. c.*, t. I, 194, s. — Pour l'Allemagne, Bluntschli : *Théorie de l'État*, ch. IV, 368, s.

le gouvernement. Par cela même qu'il peut choisir un ministère de *veto* ou de dissolution, il a une part réelle, sérieuse, considérable, souvent décisive, à la gestion des affaires publiques. Plus d'une fois les destinées du pays seront entre ses mains. Sa clairvoyance, son sang-froid, éviteront des erreurs et faciliteront des réformes. Son aveuglement, sa témérité pourront devenir une cause de désordre et peut-être de révolution.

Un Chef d'État, qui est appelé à jouer un tel rôle, ne ressemble guère à un roi fainéant. En temps normal, sans doute, et à raison de son irresponsabilité, afin aussi de ne pas user son prestige dans les mille détails des affaires, le Roi ou le Président sera, en politique, moins acteur que spectateur. Son intervention directe et personnelle ne se produira que dans des circonstances solennelles. Le pouvoir est exercé au nom du Chef de l'État, qui surveille, juge constamment et condamne parfois ses ministres. Il les révoque d'accord avec le Parlement, ou, malgré le Parlement, d'accord avec le pays. C'est même pour les mieux juger, qu'il a besoin de ne pas prendre une part trop active au gouvernement. C'est à ce prix qu'il garde la modération et l'impartialité nécessaires à un bon jugement.

Liberté d'action du Cabinet. — Si le Chef de l'État doit laisser une certaine indépendance à ses ministres, pour l'exercice du pouvoir qu'il leur confie et dont ils sont responsables, le Parlement doit aussi respecter la liberté des ministres. Chefs de la majorité, élus indirectement par elle, et choisis par le Chef de l'État, à raison précisément de l'influence dont ils disposaient et des talents personnels qu'elle suppose, il est naturel qu'ils ne soient pas uniquement les serviteurs du Président et du Parlement. Dans la plupart des cas ils ne sauraient cumuler ces deux services, puisqu'on ne saurait agréer simultanément à deux maîtres.

Les ministres sont, non les commis, mais les ayants-cause du Chef de l'État. Ils tiennent leur pouvoir de lui, l'exercent en son nom, en engageant leur seule responsabilité à l'égard des deux pouvoirs qu'ils sont chargés d'unir. Ils dépendent du

Chef de l'État pour la nomination et la révocation, non pour l'exercice quotidien de leurs fonctions. Le Roi, le Président, ne peut que les révoquer, mais non les contraindre directement à agir ou à ne pas agir. Ils ont cessé d'être les serviteurs du Roi, pour devenir les serviteurs de la nation, grâce à l'harmonie constante qu'ils doivent maintenir entre les pouvoirs publics.

De même les ministres ne sont pas uniquement les exécuteurs des ordres du Parlement, ils sont plutôt les directeurs de la majorité : voilà pourquoi ils ont l'initiative, une sorte de *veto* et le droit de dissolution.

Le Cabinet est donc obligé de faire un calcul de probabilités, de n'essayer que ce qui vraisemblablement ne déplaira ni au Président, ni au Sénat, ni à la Chambre. Il ne devra entreprendre que ce qui est possible et opportun, aux yeux de ces trois autorités, dont il doit réaliser la collaboration. S'il est leur initiateur, leur guide, et souvent, dans toute la réalité du terme, leur chef, il a besoin, comme tous les généraux, d'être suivi par ses soldats. Cette comparaison est assez inexacte, en pratique, car la discipline n'existe pas dans le Parlement, la majorité se débande souvent. Le ministère n'a pas, comme un chef militaire, le droit d'être aveuglément obéi. Il est obligé, pour garder sa puissance, de la mériter perpétuellement[1].

Organisation des partis. — On a souvent regretté qu'une sorte de discipline militaire ne s'appliquât pas à l'organisation des partis. Les ministères sont tellement éphémères, les majorités si peu durables, que des publicistes et des hommes d'État ont souvent désiré des partis fortement organisés, homogènes, toujours fidèles à leurs chefs, qu'ils soutiendraient coûte que coûte, et auxquels ils assureraient un ministère assez long pour accomplir des réformes sérieuses. On invoque l'organisation de l'Angleterre avec ses whigs et ses tories, de la Bel-

[1] C'est uniquement du chef de Cabinet qu'il faut accepter ce que Thiers, dans la séance du 29 novembre 1872, appliquait à lui-même : « Le Gouvernement parlementaire, dans une république, c'est un chef devant une assemblée, qui parle à cette assemblée, qui tâche de la persuader, et qui, s'il ne la persuade pas, se retire ».

gique avec ses deux partis catholique et libéral, qui se remplacent périodiquement, quand les tendances de celui qui gouvernait paraissent dangereuses au pays.

Guizot désirait la formation de ces partis, l'influence permanente de l'association libre[1]. Il n'est guère de ministre qui n'ait eu ce désir, dans son propre intérêt.

M. Charles Lefebvre résumait dernièrement toutes ces aspirations lorsqu'il regrettait de ne pas trouver, en France, une « organisation simple et puissante des partis ».

« Ce n'est pas chose aisée, ajoutait-il, de fonder, dans le domaine de la politique, des associations libres et pourtant durables et puissantes. Néanmoins il faudra y réussir, sous peine de ne jamais connaître les saines pratiques du régime parlementaire. Les bons et vrais ministères sont à ce prix[2] ».

Que le régime parlementaire soit nécessairement le gouvernement du pays par un parti, c'est là un fait nécessaire. La mobilité trop grande des ministères, les caprices subits et nombreux d'une majorité changeante sont un mal et, en empêchant l'esprit de suite, la continuité d'action, paralysent le gouvernement et éloignent du pouvoir les hommes qui en seraient les plus dignes.

Toutefois, nous nous demandons si ces inconvénients très-réels seraient heureusement corrigés par l'organisation puissante et la discipline vigoureuse des partis. Le remède ne serait-il pas plus dangereux que le mal?

Les majorités flottantes correspondent peut-être à une grande inconsistance des opinions individuelles. Mais est-il donc si mauvais que les partis ne soient pas une prison et que chacun de ceux qui se partagent le pays et se disputent le pouvoir, puisse faire des recrues par sa sagesse, perdre des adhérents par ses fautes? La mobilité des partis, qui remarquons-le bien, signifiera bien vite mobilité de la majorité parlementaire et des ministères, sera la conséquence inévitable de la libre dis-

[1] Guizot : *l. c.*, ch. XLIV, t. VIII, 7, s.

[2] Lefebvre : *l. c.*, 110, 113, s.

cussion, des évolutions légitimes, que l'étude et l'expérience amènent chez les individus.

Est-il désirable que l'esprit de parti remplace le bon sens et la conscience, et que le représentant devienne une machine à voter, inconsciente et sans volonté, dans les mains des chefs du parti?

Fortement organisés, à frontières bien déterminées, punissant les déserteurs, n'admettant guère de transfuges, prenant à tâche de se distinguer et, pour cela, de se séparer le plus possible entre eux, les partis arrivent rapidement à la haine, au mépris, à l'intolérance pour tout ce qui est exclu de leur *credo*. Plus un parti sera puissant, plus il deviendra exclusif, plus il désirera créer et augmenter l'impuissance des partis adverses.

Les discussions ne seront plus libres et sincères, la lutte cessera d'être loyale, et le pays ne jouira plus de cette paix sociale, qui provient des transactions faites entre les partis, transactions nécessaires, lorsqu'il y a plusieurs partis dont la composition et la combinaison peut changer. Or, les transactions, en politique, ne sont-elles pas presque toujours le moyen de faire triompher la vérité et le bon sens? Il n'est pas de parti qui n'ait souvent raison contre ses adversaires et qui ne mérite de voir accepter, dans le gouvernement, quelques-unes des idées qu'il soutient et des réformes qu'il préconise. La tolérance politique, voilà ce qui résulte de la mobilité des partis, de l'absence de cette forte discipline, qui assurerait peut-être la durée des Cabinets, mais qui profiterait rarement au pays.

Cette théorie de l'organisation simple et puissante et de la forte discipline des partis, nous paraît aboutir à une sorte de mandat impératif que les électeurs donnent en blanc, que le ministère, agréé par la majorité, remplit à sa guise, et que le député ou sénateur du parti au pouvoir exécute docilement.

Avec un pareil système, le Cabinet n'aura-t-il pas une puissance d'autant plus redoutable que sa responsabilité sera illusoire? Son parti, sa majorité le soutiendra énergiquement, au

lieu de le contrôler et de le renverser s'il nuit au pays. L'opposition demeurera impuissante jusqu'aux prochaines élections. Un parti fortement organisé, qui aura pour lui le Président et, par suite, le Cabinet, durera autant que le Président, malgré les évolutions de l'opinion publique et la perte de la majorité dans le pays. La république parlementaire deviendra le gouvernement du peuple par un parti, qui gardera le pouvoir malgré le peuple.

Sans doute la royauté combinée avec le régime parlementaire remédie à ce danger. Le Roi, qui représente l'État et n'appartient à aucun parti, puisqu'il les domine tous, garde un caractère national et peut détruire le caractère anti-national du Cabinet. S'il est avéré que les ministres ont perdu dans le pays la majorité que l'organisation des partis leur a fictivement maintenue dans le Parlement, le Roi prendra un Cabinet de dissolution, ne pouvant pas choisir dans l'opposition, devenue majorité nationale, des ministres agréés du Parlement. Les électeurs seront appelés à se prononcer, à renverser le parti au pouvoir, à le remplacer par le parti adverse.

Et toutefois, même sous la monarchie parlementaire, l'existence de partis trop tranchés, trop exclusifs garde les nombreux inconvénients que nous avons signalés. Les discussions ne sont pas loyales, sincères, complètes, l'intolérance demeure nécessaire, les transactions impossibles. « Tout ou rien » demeure la devise de chaque parti.

Il est bon qu'il y ait dans un pays des partis assez nombreux, gardant la mobilité intérieure qui marque la liberté nécessaire des évolutions individuelles, légitimes pourvu qu'elles soient sincères et désintéressées. Il faut que ces partis puissent se combiner comme ils le voudront, d'après les circonstances et les nécessités des luttes politiques. C'est à ce prix que les transactions pourront s'imposer : les tendances des divers partis se conciliant entre elles, le pays profitera de réformes meilleures et plus durables.

« Les partis politiques, écrivait Bluntschli, se manifestent d'autant plus nettement que la vie politique est plus riche et

plus libre... C'est l'effort et la rivalité des partis qui engendrent les meilleures institutions politiques, et qui mettent en lumière toute la richesse des forces latentes de la nation... N'appartenir à aucun parti n'est nullement une vertu de citoyen; et dire d'un homme d'État qu'il est en dehors des partis est un éloge douteux. Les partis sont l'expression et la manifestation naturelle et nécessaire des grands ressorts cachés qui animent un peuple[1] ».

Donc les partis sont nécessaires et utiles, pourvu qu'ils respectent la liberté de l'individu dans le parti et la liberté des partis entre eux, pourvu qu'ils ne deviennent pas un instrument d'intolérance et d'oppression.

Le remède à la mobilité des cabinets ne doit donc pas être cherché dans l'organisation des partis, mais seulement dans les mœurs politiques du Parlement et de la nation. Il faut que le pays ne soit pas trop impatient de réformes et sache faire crédit à ses gouvernants. Il faut surtout que les députés et sénateurs aient plus de patriotisme que d'ambition et sachent soutenir les ministères qui restent fidèles à la justice et aux véritables intérêts nationaux. La politique ne doit pas être une question de personnes, mais de principes : c'est un mauvais citoyen celui qui a uniquement pour but, dans tous ses votes, de renverser le Gouvernement dont il n'est pas.

Trop souvent les représentants manquent de patience à l'égard du Cabinet, ils sont trop exigeants pour le pays et parfois pour leur arrondissement, leur commune, pour leurs protégés et pour eux-mêmes. Les ministres n'ont pas seulement, ce qui est leur devoir, à satisfaire aux intérêts publics, ils sont encore obligés de faire la part des appétits privés. Trop souvent ce sont ces appétits insatiables et intolérants qui se coalisent pour renverser le ministère.

[1] Bluntschli : *La politique*, liv. XII, Les partis politiques, 321. — B. distingue les partis ultramontain, radical, libéral, conservateur, absolutiste, p. 331, s.; 407.

« Les partis, écrit Dubs, remplissent dans la vie politique des fonctions analogues à celles des vents dans la nature. L'activité des partis renferme en elle-même une puissance remarquable d'épuration. En tous cas, le système des partis est absolument indispensable à la démocratie. » (*Droit public de la Suisse*, T. I, 261.)

Calmes, modérés, patients et désintéressés, les représentants ne rendraient pas les ministères si mobiles, parce qu'ils sauraient éviter les capricieuses boutades, les votes nerveusement improvisés, ou inspirés par des mobiles égoïstes.

C'est dans les qualités individuelles des députés et sénateurs, plutôt que dans l'organisation politique ou constitutionnelle des partis, que les ministères trouveront des garanties de durée.

Les partis fortement organisés ressemblent à des cadres faits d'avance et qui se trouvent trop grands ou trop petits pour la toile changeante que l'on veut y placer. Ils ne conviennent pas à la constante fécondité et au perpétuel renouveau de la vie sociale et politique. Ils négligent certaines tendances pour en exagérer d'autres : ils ne sont pas l'expression complète et vivante de la société, dans son incessante mobilité.

Responsabilité ministérielle. — République et Parlementarisme. — A côté de ceux qui, partisans du régime parlementaire, voudraient le corriger par l'organisation des partis, il faut placer ceux qui, regrettant également la mobilité excessive des Cabinets et examinant les causes et les effets de cette mobilité, se déclarent adversaires du parlementarisme, surtout sous la république présidentielle.

Ce qui caractérise le régime parlementaire, c'est la responsabilité ministérielle, en vertu de laquelle tout Cabinet est tenu de réaliser l'accord entre le Chef de l'État, organe, non d'un parti, mais de la nation, et la majorité du Parlement, organe d'un parti ou de plusieurs partis actuellement coalisés. Si cet accord n'existe pas, si le Cabinet est impuissant à faire collaborer ensemble, pour le bien public, le Chef de l'État, le Sénat et la Chambre des députés, il doit se retirer, à moins qu'il ne soit d'accord avec le Roi ou Président pour dissoudre la Chambre des députés et essayer d'obtenir du pays une majorité favorable à sa politique. S'il ne réussit pas, sa démission est inévitable.

La responsabilité est invoquée soit par le Parlement, qui émet un vote de blâme, soit par les ministres, qui posent la

question de confiance. Elle est aussi mise en œuvre par le Chef de l'État, qui peut toujours révoquer ses ministres, s'il estime que, même d'accord avec le Parlement, ils sont en désaccord avec le pays. La responsabilité est, suivant les cas, solidaire ou individuelle, elle atteint tout le Cabinet ou un seul ministre.

« Il y a trois mois, disait à l'Assemblée nationale M. Laboulaye, faisant le commentaire de l'article 6 de la loi du 25 février 1875, vous avez décidé que le Président gouvernerait avec des ministres pris communément dans les deux Chambres, et qui, représentants du pouvoir devant le Parlement, et représentants du Parlement devant le pouvoir, devraient se retirer quand l'accord serait rompu[1] ».

Telle est, exactement définie, la responsabilité ministérielle. C'est proprement la responsabilité politique, bien distincte de la responsabilité civile et pénale. Celle-ci s'applique aux actes dommageables faits sans droit et aux crimes et délits, que le titre de ministre aggrave, au lieu de les excuser.

La responsabilité politique constate simplement des dissidences théoriques ou un désaccord sur la question d'utilité ou d'opportunité de tel acte accompli ou de telle réforme proposée ou discutée.

Ainsi comprise, la responsabilité politique existe dans tous les pays parlementaires, avec des variantes dues aux traditions historiques, au tempérament national, à ces mille causes, si complexes, si délicates, qui individualisent les peuples.

Cette responsabilité, se traduisant par la perte du portefeuille ministériel, existe en Angleterre, en Belgique, en Italie, en Espagne, en Autriche, en Grèce et ailleurs[2]. Il serait difficile de citer, en dehors de la France, une république prési-

[1] Laboulaye : *Rapport* sur la loi du 16 juillet 1875, *Officiel* 10 juin, p. 4160.

[2] Elle n'existe pas en Allemagne, où, par une lettre du 4 janvier 1882, le Roi de Prusse a formellement protesté contre la doctrine de la responsabilité des ministres à l'égard des représentants. A la suite de cette lettre, M. de Bismark, répondant au Dr Hänel, a dit qu'il voulait être « le serviteur fidèle et non le tuteur » du Roi (séance du 24 janvier). — Cpr. le discours du chancelier, en date du 18 février 1881, contre le régime parlementaire, qui, suivant M. de Bismark, oblige le Cabinet à trop de timidité. C'est oublier volontairement que le Cabinet est plutôt le direc-

dentielle qui ait admis le régime parlementaire. Les États-Unis pratiquent la séparation absolue des pouvoirs. Ni le Président, ni ses ministres, n'ont entrée dans les Chambres : aucune collaboration, aucun point par où les deux pouvoirs puissent se pénétrer et agir l'un sur l'autre. Le Congrès fait la loi en dehors du Président, le Président exécute la loi en dehors du Congrès.

Le Sénat surveille le Président dans ses rapports avec les puissances étrangères et dans la distribution des emplois, mais il ne saurait le forcer à agir, ni partager avec lui la puissance exécutive. Au fond, le Président est dépendant du Congrès, qui demeure maître de faire des lois et de refuser les crédits.

En France, le Président exerce des fonctions souveraines, puisqu'il a le droit d'initiative et le droit de dissolution, et qu'il peut demander la révision de la Constitution. Rien de pareil aux États-Unis.

Le Président a, chez nous, des pouvoirs si étendus et une influence si grande que le Parlement a besoin de lui, comme il a besoin du Parlement. Si l'accord des pouvoirs vient à cesser, la machine politique marche de plus en plus mal et s'arrêterait bien vite. Le gouvernement n'est possible que par la libre et volontaire collaboration des deux pouvoirs, qui assure à la fois des lois bien faites et bien exécutées[1].

Aux États-Unis, depuis John Quincy Adams, qui fut le sixième Président (1825 à 1829), le Chef de l'État a pu gouverner, malgré l'opposition de la majorité du Congrès, et sans que le Gouvernement fût paralysé. Cela tient au caractère purement exécutif du pouvoir présidentiel.

« Dans tout ce que le Président fait d'essentiel, on le soumet

teur que le serviteur de la majorité. C'est oublier aussi que le Roi est le maître des ministres, qu'il peut congédier, et du Parlement qu'il peut dissoudre, en faisant appel au pays, qui, lui, est le maître de tous, y compris le Roi.

[1] Dans l'exposé des motifs de la loi du 16 juillet 1875, M. Dufaure exprimait cette idée, lorsqu'il parlait de « pouvoirs dont les résolutions mises en commun exprimeront la volonté nationale » et « distincts, indépendants dans leur action, exposés à se contredire, mais forcés de s'entendre, en définitive, dans l'intérêt du pays. »

directement ou indirectement à la législature; où il est entièrement indépendant d'elle, il ne peut presque rien. C'est donc sa faiblesse, et non sa force, qui lui permet de vivre en opposition avec le pouvoir législatif[1]. »

Les ministres, comme tous les fonctionnaires, dépendent uniquement du Président qui, s'il ne peut les nommer sans l'assentiment du Sénat, peut les révoquer librement, et, par suite, reste toujours maître de leur dicter ses volontés[2].

Telle est la situation du Président aux États-Unis, telles sont les raisons qui expliquent l'absence de régime parlementaire. Si les États-Unis étaient un pays centralisé, exposé à des guerres avec ses voisins, au lieu d'être une république fédérale, qui n'a besoin d'avoir qu'une petite armée, qui ne redoute presque pas les complications extérieures, le régime parlementaire s'imposerait. Les pouvoirs du Président seraient alors nécessairement fort étendus, et la responsabilité ministérielle deviendrait le seul moyen d'empêcher la création de l'absolutisme. Un Président parlementaire pourrait seul empêcher un César ou un Napoléon.

Pourtant, les inconvénients du parlementarisme, que l'on a peut-être un peu exagérés, — le danger, dans une République, de n'avoir aucun point fixe, puisque le Président n'a, comme les deux Chambres, que des pouvoirs temporaires, — l'impuissance qui, depuis plusieurs années déjà, semble caractériser les Cabinets trop nombreux en France, — beaucoup de raisons, dont quelques-unes sont incontestablement sérieuses, ont jeté la défaveur sur la république parlementaire. Les uns préfèrent la monarchie constitutionnelle. Les autres veulent tout simplement une république démocratique et autoritaire, qui,

[1] De Tocqueville : *Démocratie en Amérique*, ch. VIII, t. I, 212. — Cpr. 201, s.; 211, s.

[2] La Constitution ne dit rien de la révocation. En 1789 le Congrès a admis, avec raison, qu'on ne peut imposer au Président, qui est responsable, la collaboration d'agents qui n'auraient pas sa confiance.

Tocqueville : *l. c.*, 207, note. — Noailles, duc d'Ayen : *Les publicistes américains et la Constitution des États-Unis*, Correspondant 10 février 1878, 482.

par la force des choses, rappellerait beaucoup plus le gouvernement d'Auguste que celui de Washington ou de Lincoln.

On reproche surtout au régime parlementaire de nuire à l'indépendance du pouvoir exécutif, de le mettre à la discrétion des Chambres. Aux yeux des Américains, la séparation absolue des pouvoirs préserve le Président contre l'omnipotence du Congrès[1].

Dans une monarchie, la responsabilité ministérielle est le seul moyen de manifester l'opinion publique. Dans une république, l'élection périodique du Président est une manifestation suffisante : il serait dangereux de combiner la mobilité ministérielle avec la mobilité présidentielle. D'ailleurs, le Président, élu par un parti, ne saurait dominer impartialement tous les partis, ce qui serait nécessaire dans la république sincèrement parlementaire[2].

Toutes ces critiques s'adressent beaucoup plus au système républicain qu'au régime parlementaire. Si, comme nous espérons l'avoir démontré, la séparation absolue des pouvoirs est un mal, si la collaboration des pouvoirs et la réciprocité d'influence sont indispensables à la bonne gestion des affaires publiques, et si, d'un autre côté, la république présidentielle ne peut subsister qu'avec l'isolement des pouvoirs, cela condamne la république et plaide en faveur de la monarchie parlementaire.

Les rédacteurs de la Constitution de 1875 ne partageaient pas cet avis. Ils ont pensé, instruits par l'expérience des Constitutions de l'an III et de l'an VIII, et comprenant tout ce que la Constitution fédérale des États-Unis a d'inapplicable dans la France centralisée et continentale, que la séparation absolue des pouvoirs conduit fatalement à la dictature ou à l'anarchie. Ils savaient que le régime parlementaire, qui ne consiste pas seulement dans la responsabilité ministérielle, mais qui com-

[1] D'Ayen : *l. c.*, 480, s.

[2] Esquiron de Parieu : *La démocratie et la science*, Revue de France, 15 juin 1877. 519, note. — *La république et le parlementarisme*, 15 février 1878, 749, s. — Cpr. A. de Chambrun : *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*, ch. II, 68, s.

prend les nombreux moyens de collaboration et d'influence réciproque des pouvoirs suggérés par l'expérience, est le seul mode constitutionnel qui prévienne les conflits ou donne les moyens de les résoudre pacifiquement et rapidement. Nous avons vu que, s'ils ont fait ainsi un emprunt à la monarchie parlementaire, c'est en parfaite connaissance de cause, afin de donner plus de souplesse aux institutions républicaines, afin d'empêcher que les conflits se prolongent jusqu'aux élections des Chambres, ou jusqu'au remplacement du Chef de l'État.

Au fond, en paraissant faire beaucoup d'emprunts à la monarchie, ils ont plutôt pris à celle-ci ce qu'elle avait de républicain.

« Le jour, disait Royer-Collard en 1815, où le Gouvernement sera à la discrétion de la majorité de la Chambre, le jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les ministres du Roi et lui en imposer d'autres qui seront ses propres ministres et non les ministres du Roi... ce jour-là nous sommes en république[1] ».

Qu'y a-t-il en effet de plus républicain, de plus démocratique, de plus national, que le régime parlementaire? N'est-ce pas, en réalité, la domination de l'opinion publique traduite par le Parlement, par la presse, par les *meetings*, par les élections partielles et générales? L'opinion publique, cette reine aussi impérieuse que changeante des pays démocratiques, s'affirme ainsi par mille bouches, s'impose à tous les pouvoirs, et cela, sur l'heure, sans attendre, par force, l'expiration des pouvoirs des représentants ou du Président.

L'opinion publique devient ainsi, en fait, la directrice de tous les pouvoirs publics : c'est là un principe essentiellement républicain. Or, l'opinion publique n'a-t-elle pas une influence plus constante, plus étendue, plus efficace en Angleterre et en France qu'aux États-Unis? L'initiative partagée, la dissolution, la responsabilité ministérielle, voilà autant de moyens sûrs, ra-

[1] Royer-Collard : *l. c.*, t. I, 217. — Cpr. une opinion analogue de Tocqueville : *l. c*, 208.

pides, permanents, d'assurer son règne. Ces moyens, les États-Unis ne les connaissent pas, parce que la Constitution fédérale a répudié le régime parlementaire.

Si jusqu'ici la République américaine a pu vivre malgré la séparation absolue des pouvoirs, nous avons déjà dit les motifs qui expliquaient ce fait. Mais à mesure que la centralisation augmente, à mesure que les rapports des États-Unis avec les grandes nations d'Europe deviennent plus nombreux, plus intimes et plus compliqués, il est facile de saisir deux mouvements bien distincts dans les esprits. Les uns, minorité assez faible, voudraient un pouvoir exécutif énergique, actif, libre, responsable, un Auguste, qui saurait habilement devenir empereur, en maintenant les formes extérieures de la république. Les autres, comprenant le danger de cet isolement des pouvoirs publics, de leur indépendance dans l'action, voyant, d'un autre côté toute la faiblesse de l'autorité exécutive, voudraient fortifier celle-ci par l'initiative et le droit de dissolution, par la durée plus grande des pouvoirs, et, en même temps, la contenir par l'irresponsabilité présidentielle et la responsabilité ministérielle.

En 1881, M. Pendleton a proposé au Sénat américain de donner accès et voix délibérative dans le Congrès aux ministres. Cette motion a obtenu l'adhésion unanime du comité qui en a été saisi. Beaucoup de sénateurs, sans distinction de parti, approuvent cette idée, dont la réalisation ne trouve aucun obstacle positif dans la Constitution [1].

C'est là un premier pas fait vers le régime parlementaire. Au lieu de songer à imiter les États-Unis et à établir l'isolement des pouvoirs, il vaut donc mieux conserver et améliorer nos institutions actuelles que la république américaine sera forcée d'adopter, si elle veut échapper aux dangers révolutionnaires de la séparation absolue des pouvoirs.

Abus du parlementarisme. — Certes, le régime parlemen-

[1] R. Millet : *Annuaire de législation étrangère*, 1881, t. XI, 764, s.

taire est loin d'être parfait, surtout quand il se combine avec la république. Il est permis d'espérer que, sur beaucoup de points, nos mœurs politiques sauront s'améliorer, afin de diminuer les défauts du gouvernement actuel. Il faudrait nous habituer à moins exiger des institutions et à plus exiger de nous-mêmes.

Trop souvent en France nous supportons avec une nerveuse impatience les défauts inévitables des institutions humaines. Nous avons des désillusions encore plus vives que nos enthousiasmes. De là, nos révolutions périodiques, qui nous font osciller de la dictature à la licence, sans que nous sachions nous arrêter au point où la liberté et l'autorité ont leur part légitime.

Nous rêvons un idéal métaphysique pour une société imaginaire et nous devenons trop exigeants pour le gouvernement de la société réelle.

« Toute constitution politique, disait Joseph de Maistre, a des défauts essentiels qui tiennent à sa nature et qu'il est impossible d'en séparer... La dissonnance étant donc inévitable, au lieu de la chasser, ce qui est impossible, il faut la tempérer en la distribuant. Ainsi, de part et d'autre, *le défaut est un élément de la perfection possible*[1] ».

Plusieurs défauts du parlementarisme sont loin toutefois d'être nécessaires.

La centralisation exagérée, les attributions trop étendues de l'État imposent aux ministres une tâche trop lourde, que le contrôle, parfois inquiet et brouillon de représentants vient aggraver, que leurs exigences rendent souvent impossible.

« On est confondu, écrivait M. de Laveleye, quand on songe à la foule d'intérêts et de gens qui dépendent des ministres... La nation est devenue l'état, et l'état, c'est le ministre... Ce que l'on appelle le gouvernement tient donc en ses mains le sort actuel ou l'avenir de la plupart des citoyens[2] ».

[1] J. de Maistre : *l. c.*, ch. XLI, 133-134.

[2] De Laveleye : *l. c.*, Revue des Deux-Mondes, 15 décembre 1882, 836-838.

« C'est donc aux ministères, écrivait récemment un auteur anonyme, que les députés doivent être aimés ou craints, mais obéis... Quand le député insiste, il défend son bien ; quand elle résiste, l'administration ne défend que le bien public : il sent sa supériorité[1] ».

Il arrive ainsi que les traitements et les faveurs sont distribués par les représentants et non par les ministres. L'esprit de mendicité, que les exigences de l'électeur imposent au député, se traduit par une sorte de vénalité des votes parlementaires. Et, pour faire tomber un ministère, les animosités individuelles remplacent souvent les raisons d'intérêt public.

Souvent aussi les luttes parlementaires deviennent une concurrence d'ambitions. Tel député, si exigeant dans l'opposition, est simplement un candidat au prochain ministère. L'imprévoyant ne s'aperçoit pas que ses intolérances d'opposant rendent d'avance difficile et peut-être impossible l'exercice du pouvoir. Il rend inhabitable la maison où il voudrait demeurer. La prudence est presque toujours ce qui fait défaut à l'opposition : elle exige du gouvernement plus qu'il ne peut faire, plus qu'elle ne serait disposée à accorder. On se déconsidère d'avance en rendant nécessaires de tristes palinodies.

« Il y a longtemps, écrivait M. Littré en 1849, que l'on a signalé le désordre que porte dans l'administration la nécessité où est un ministre de faire des concessions ou perturbatrices ou contradictoires, pour s'assurer la majorité [2] ».

Les votes sont trop souvent improvisés plutôt que réfléchis. Il y a des surprises et, par suite, des contradictions de scrutin, qui ne sont pas faites pour augmenter la considération du Parlement. Récemment M. Clémenceau disait, à propos d'un vote émis la veille à une assez forte majorité et annulé le lende-

[1] *La République en 1883, ibid.*, 1er février 1883, 576, s. — Cpr. Minghetti : *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia et nell' amministrazione*, ch. I, 59, s.; ch. III, 183, s. (Bologne 1881). — Sur cet ouvrage, voir : E. de Laveleye : *l. c.* — Palmarini : *Un nouveau livre de M. Marco Minghetti*, Revue Lyonnaise, 1882, t. IV, 421, s.

[2] Littré : *Application de la philosophie politique au gouvernement de la société*, 135.

main à une majorité également forte, et peut-être plus docile : « Le parlementarisme ainsi compris devient vraiment une occupation d'un genre spécial ».

Tous ces reproches faits au parlementarisme prouvent que les institutions valent ce que vaut la société. Les Constitutions politiques les plus parfaites seront mauvaises, si l'électeur est égoïste et se fait payer ses votes, si le représentant ne sait pas avoir un patriotisme désintéressé. Le Parlement doit contrôler le pouvoir exécutif au lieu de l'exploiter à son profit. Si nos Chambres ne sont pas à la hauteur de ce devoir, cela prouvera uniquement que nous ne méritons pas des institutions libres et les appétits désordonnés des électeurs et des représentants feront de l'absolutisme une déplorable et honteuse nécessité.

Espérons que nos mœurs politiques sauront s'améliorer, se purifier, et que le régime parlementaire, n'ayant plus les défauts qui le déconsidèrent trop souvent, acquerra toute son efficacité.

« La meilleure forme de gouvernement, a dit spirituellement un homme d'État anglais, c'est la moins mauvaise[1] ».

Tel est pour la France le régime parlementaire. Il a l'inappréciable avantage d'empêcher les conflits insolubles pendant plusieurs années. Le Cabinet réalise la collaboration des pouvoirs, qui seule assure une bonne gestion des affaires publiques.

L'accord permanent des pouvoirs, but poursuivi et souvent atteint sous le régime parlementaire, prévient les conflits politiques et donne le moyen certain, facile et rapide de les résoudre avant qu'ils deviennent dangereux.

« Aussi l'Angleterre se tire-t-elle, par une simple crise ministérielle, des impasses qui, ailleurs, aboutissent souvent à des révolutions. Le monarque n'étant jamais en cause, on ne lui demande jamais compte des déboires politiques[2] ».

[1] C. Lewis : *Quelle est la meilleure forme de gouvernement ?* 156.

[2] Th. Karcher : *La Constitution de l'Angleterre*, Revue germanique et française, 1er novembre 1862, 409, s. — Cpr. Freeman : *Le développement de la Constitution anglaise*, ch. I, 45. — Prévost-Paradol : *Essais*, t. I, Du gouv. parlem., 19.

A côté de la responsabilité parlementaire, se place la responsabilité civile et pénale des ministres. Aucune fonction, surtout si elle est aussi élevée et aussi importante que celle de ministre, ne doit assurer l'impunité pour les excès de pouvoirs, les abus d'influence, les violations de droits privés.

Il y a là des questions très-délicates. Jusqu'ici on a craint des actions trop nombreuses, inconsidérées, qui viendraient entraver le gouvernement. Dans la plupart des pays l'accusation, la procédure, la compétence sont soumises à des règles spéciales, qui ne respectent pas toujours les droits individuels.

Nous retrouverons ces questions en parlant des accusations politiques que la Chambre des députés peut diriger contre les ministres, et qui sont jugées par le Sénat[1].

V.

Rapports internationaux.

Diplomatie. — Pour les nations continentales les questions diplomatiques ont une grande importance. Leur solution exige un tact, une prudence, une habileté, un esprit de suite, qu'il est difficile de trouver dans un Parlement. Souvent la discrétion est nécessaire : tels pourparlers n'aboutiront, telles alliances ne seront efficaces, que si le plus grand secret est gardé. Le Chef de l'État, surtout s'il est héréditaire, les ministres, pourvu qu'ils soient responsables, possèderont probablement ces qualités, qu'il ne faut pas demander à des Chambres nombreuses, mobiles et impressionnables comme la foule.

Donc, à première vue, il faudrait, semble-t-il, accorder au pouvoir exécutif le droit de régler à lui seul les rapports internationaux.

Toutefois il faut bien se rappeler que les déclarations de

[1] Voir, pour la responsabilité des fonctionnaires, notre *Essai sur la séparation des pouvoirs*, 392, s.; 537, s.

guerre, les traités de paix, de commerce, les conventions financières ou relatives au droit international privé, constituent des actes très-graves, qui peuvent compromettre l'intégrité du pays, sa fortune ou son honneur, ou bien imposer aux particuliers des sacrifices onéreux. Il semble donc que le pays, qui prend de légitimes précautions pour le vote des lois et du budget, ne doit pas laisser au Chef de l'État et au Cabinet liberté entière de déclarer la guerre ou de faire les traités.

« Je sais bien, écrivait Thiers, qu'un pays peut parfois s'égarer et je l'ai vu, mais il s'égare moins souvent et moins complétement qu'un seul homme [1] ».

Et toutefois, ce qui est le plus dangereux, en matière de rapports internationaux, c'est l'entraînement, l'enthousiasme, les votes improvisés sur un discours, aussi enflammé qu'injuste, aussi éloquent que déraisonnable. Les Assemblées sont facilement nerveuses et abusent volontiers du sentiment.

« Ce Romain qui, portant la guerre dans les plis de sa toge, menaçait de secouer en la déroulant, tous les fléaux de la guerre, celui-là, s'écriait Mirabeau, devait sentir toute l'importance de sa mission; il était seul, il tenait en ses mains une grande destinée, il portait la terreur; mais le Sénat nombreux qui l'envoyait, au milieu d'une discussion orageuse et passionnée, avait-il éprouvé cet effroi que le redoutable et douteux avenir de la guerre doit inspirer?

« Voyez les Assemblées politiques; c'est toujours sous le charme de la passion qu'elles ont déclaré la guerre [2] ».

Que décider en présence de ces motifs opposés? Ne semble-t-il pas que la collaboration des pouvoirs, la nécessité de s'entendre, de s'éclairer, de marcher de concert, s'imposent comme la meilleure solution?

Droit de paix et de guerre. — Pour la guerre, comme pour les traités, il est bon que le Chef de l'État et ses ministres

[1] Thiers : *Consulat et Empire*, Avertissement, 13.
[2] Mirabeau : *Discours sur le droit de paix et de guerre*, mai 1790.

aient l'initiative exclusive, qu'ils puissent entamer, continuer, suspendre, reprendre et terminer les négociations, en gardant le secret, si cela leur paraît nécessaire.

Puis, le Parlement doit intervenir pour permettre la déclaration de guerre, pour ratifier les traités et les rendre exécutoires.

Ce partage d'attributions est le vrai moyen d'organiser une utile collaboration des deux pouvoirs. Il permet à la diplomatie de ne pas être trop publique, et aux décisions parlementaires d'être bien préparées, appuyées de documents qui éclairent les représentants et leur font éviter de périlleuses témérités.

L'appui moral que le Chef de l'État trouve dans l'assentiment national, lui donne une plus grande force aux yeux des peuples étrangers. D'ailleurs, il importe que le sort du pays ne soit pas dans les mains d'un seul homme, dont la responsabilité, si étendue et si complète qu'elle puisse être, constituerait une garantie illusoire, en face des redoutables éventualités d'une guerre imprudemment engagée.

« On pourroit respondre, observait, il y a plusieurs siècles, un profond politique, qu'il y a des saisons qu'il ne fault pas attendre l'assemblée et que la chose serait trop longue à commencer la guerre et à l'entreprendre. Ne se fault tant haster, on a assez temps : et si vous dis que les rois et princes en sont trop plus fors quand ilz entreprennent du conseil de leurs subjectz, et en sont plus craintz de leurs ennemis[1] ».

Le droit de décider la guerre avait été souvent réclamé par les États-généraux, en particulier par ceux d'Orléans, en 1560, qui avaient demandé, à titre de garantie, la responsabilité des conseillers du Roi[2].

La question du droit de paix et de guerre est nécessairement

[1] Ph. de Commynes : *Mémoires*, V, 19, t. II, 141. — Bluntschli (*Droit public*, liv. III, ch. x, 143) soutient, au contraire, que le prince doit avoir exclusivement le droit de paix et de guerre, parce qu' « il faut une supériorité calme, un examen silencieux, l'unité de la volonté, la rapidité de la décision. »

[2] G. Picot : *Histoire des États-généraux*, t. II, 76; t. IV, 204.

mal réglée quand les pouvoirs sont absolument séparés. Le concert, l'appui réciproque que se donnent les deux pouvoirs, lorsqu'ils sont unis par un cabinet responsable, manquent absolument. Suivant les pays, c'est le Chef de l'État ou le Parlement qui aura toute la responsabilité de la guerre. Le Chef de l'État reculera devant l'effrayante responsabilité qui lui incomberait et il ne saura pas se résoudre à une guerre nécessaire pour la sécurité et la grandeur du pays. Il est certain, en effet, que des guerres, en apparence offensives, sont en réalité défensives à l'égard d'une nation étrangère, qui fait une guerre sourde, qui multiplie les humiliations agressives, détruit le prestige et compromet l'avenir du pays. Ces guerres demandent une décision rapide, qui, seule peut-être, empêchera un irréparable malheur.

Parfois le Chef de l'État, au lieu d'être trop timoré, sera, au contraire, aventureux, aimera les guerres de conquêtes, les expéditions lointaines, et, au nom d'une vaine gloire, ruinera le pays. Souvent il croira trouver, dans une guerre, l'occasion d'une facile victoire, qui assurera sa réélection, s'il est Président d'une république, qui fortifiera sa dynastie et augmentera sa puissance, s'il est Roi ou Empereur plus ou moins contesté par une fraction du pays.

Le Parlement n'aura presque jamais ni les moyens, ni la volonté de prévenir ces guerres imprudentes. Le refus des subsides, qui a été parfois pratiqué en Angleterre, notamment en 1678, est souvent inefficace. La guerre devient, grâce aux téméraires provocations du Chef de l'État, une question d'honneur pour le pays.

Si le Parlement s'est réservé le droit de déclarer la guerre, comme le Congrès des États-Unis, il faut encore craindre soit les timidités excessives, soit plutôt l'entraînement irréfléchi, la chatouilleuse susceptibilité qui caractérisent surtout les assemblées démocratiques.

Si les deux pouvoirs sont unis par le Cabinet, ils se concertent, s'éclairent, réfléchissent, pèsent le pour et le contre, les responsabilités s'individualisent un peu mieux, par cela

même que les délibérations sont plus longues. Le Cabinet agit, aussi longtemps qu'il l'estime nécessaire, par voie diplomatique, ce qui ne l'empêche pas de faire les préparatifs de guerre. Le Parlement intervient ensuite pour l'approuver, le soutenir, le fortifier et lui donner toute la force d'un pays qui se lève et se serre contre ses gouvernants, pour défendre la patrie.

Cette collaboration des pouvoirs pour l'exercice du droit de paix et de guerre a existé de 1790 à l'an X et de 1848 à 1851. En fait, la séparation presque absolue des pouvoirs rendait cette collaboration singulièrement difficile. Napoléon Ier, méconnaissant la Constitution de l'an VIII, qui appliquait à la guerre les mêmes règles qu'aux lois, fit, de son autorité privée, ses expéditions longtemps glorieuses, fatales à la fin au pays comme à lui-même [1].

De 1814 à 1848 et de 1852 à 1870, le Chef de l'État eut le droit de déclarer la guerre. Le Parlement ne pouvait l'empêcher qu'en refusant les subsides. Au reste, de 1814 à 1848, la responsabilité ministérielle constituait une efficace garantie pour la nation, qui a plutôt reproché à ses gouvernants des timidités que des imprudences belliqueuses.

La Constitution actuelle exige, pour la déclaration de guerre, l'assentiment préalable des Chambres [2], ce qui implique, pour le Chef de l'État, l'initiative exclusive, comme en 1791 et en l'an III. Le principe semble donc être le même, avec cette supériorité, pour la Constitution actuelle, que la collaboration des deux pouvoirs est pratique, effective, quotidienne, grâce au Cabinet.

Traités internationaux. — La question des traités internationaux se lie intimement à la question de déclaration de guerre. Elle touche à des intérêts importants, parfois majeurs pour le pays, elle soulève les mêmes hésitations entre les pouvoirs, dont la collaboration paraît être le meilleur système pour éviter d'irréparables erreurs.

[1] Acte 22 mai 1790. Constit. an VIII, art. 50.
[2] Loi 16 juillet 1875, art. 9.

Sous l'ancien régime, les États-généraux ont maintes fois refusé la ratification des traités consentis par les Rois et portant cession de territoire. Il en fut ainsi pour la renonciation à la Guyenne consentie par le roi Jean, au profit des Anglais, après la bataille de Poitiers, pour la cession de la Bourgogne, consentie dans le traité de Madrid, au profit de Charles-Quint, par François I[er].

Malheureusement ce droit précieux devint lettre morte après 1614. Il n'y eut plus d'États-généraux jusqu'en 1789, et les Rois exercèrent, en fait, le droit de consentir des traités valables. Il est permis de croire que cette dangereuse liberté favorisa la déplorable politique extérieure de Louis XV, et rendit trop faciles ces lamentables traités, qui nous dépouillèrent, au profit de l'Angleterre, de notre empire colonial.

La Constituante exigea la ratification, par le pouvoir législatif, des traités négociés par le roi. Ce système a existé sous la Constitution de l'an III, de l'an VIII, de 1848, tandis que la liberté absolue du Chef de l'État fut pratiquée de l'an X à 1848, et de 1852 à 1869. Le Sénatus-consulte du 25 décembre 1852 avait même donné force de lois aux traités portant modifications de tarifs douaniers, ce qui violait le principe du vote de l'impôt[1].

La Constitution de l'an III et celle de l'an VIII avaient expressément permis les articles secrets, pourvus qu'ils ne fussent pas destructifs des articles patents et qu'ils ne continssent pas aliénation de territoire.

La Constitution de 1875 décide que le Président négocie et ratifie les traités. Il les fait connaître aux Chambres dès que l'intérêt de l'État le permet.

Quant aux traités de paix, de commerce, à ceux qui engagent les finances de l'État ou qui sont relatifs à des personnes ou au droit de propriété des Français à l'étranger, ils doivent, pour devenir définitifs, être votés par les deux Chambres. Nulle modification de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi[2].

[1] Acte 22 mai 1790; Sén.-con. 16 therm. an X, art. 58; 8 sept. 1869, art. 10.
[2] Loi 16 juillet 1875, art. 8.

Rôle du Cabinet et du Parlement. — Ici, comme pour la déclaration de guerre, l'initiative appartient exclusivement au Chef de l'État. Les Chambres outrepasseraient leur droit, si elles prétendaient diriger les négociations. Le Parlement doit simplement examiner le projet de traité qui lui est soumis : jusque-là, il ne doit pas intervenir[1].

Il importe toutefois de ne pas laisser trop de liberté au ministère, afin que le Parlement garde intact son droit de ratification définitive. Les choses doivent rester entières afin que le Cabinet ne puisse pas forcer la main au Parlement, en le mettant en présence de faits accomplis.

« Les ministres, écrivait-on récemment, peuvent, à peu près sans obstacle, imposer le régime commercial qu'ils préfèrent, tenter un système d'alliances, exercer jusqu'au droit de paix ou de guerre, engager l'épée de la France en Grèce, en Tunisie, au Tonkin. Ce sont eux qui gouvernent, sans que le Parlement, trop occupé, leur fasse un obstacle ni peut-être une question[2] ».

Il ne faudrait pas que ces reproches fussent trop souvent vrais et que le Parlement devînt une Chambre d'enregistrement. Si les représentants n'ont pas le droit d'imposer et de diriger les négociations, ils ont le devoir de les surveiller et de les arrêter, lorsqu'elles deviennent imprudentes et attentatoires à la liberté des Chambres. Il faut, en un mot, que les questions de paix ou de guerre ne dépendent pas uniquement du Cabinet, qui ne doit pas être le maître du pays. Il importe que, surtout en ces graves matières qui engagent l'avenir, le dernier mot demeure toujours à la nation représentée par le Parlement.

Les États-Unis ont confié les affaires diplomatiques au Président et au Sénat. Seule la déclaration de guerre exige l'intervention du Congrès. Les traités, la nomination des ambassadeurs, tout ce qui concerne les affaires étrangères est dans les attributions du Président et du Sénat, qui, pour les traités, doit voter à la majorité des deux tiers. La paix est donc plus facile que la guerre.

[1] Poudra et Pierre : *Traité de droit parlementaire*. Supplément, 40, s.

[2] *La République en* 1883, *l. c.*, 578.

On a souvent remarqué que les États démocratiques ont une diplomatie assez faible. Tout leur manque, « les traditions, les informations, les alliances, les desseins réfléchis et surtout ce que rien ne remplace, la suite dans les idées et la durée[1] ».

Les États-Unis ont, dans une certaine mesure, autant qu'on peut le faire, avec la mobilité des pouvoirs essentielle au gouvernement républicain, corrigé ces défauts de la démocratie. Le Sénat est devenu le gardien des traditions diplomatiques. Peu nombreux, se recrutant en général parmi les hommes de valeur sérieuse et d'expérience consommée, ayant des fonctions assez longues, presque toujours renouvelées, les sénateurs ont rendu de véritables services à l'Union.

Peut-être y aurait-il là un utile emprunt à faire à la Constitution américaine. La diplomatie exige des esprits souples, déliés, calmes, bien cultivés, connaissant beaucoup plus les hommes que les livres. C'est surtout pour les affaires internationales que le sens pratique, la modération des idées, le don particulier de ne désirer et de ne tenter que ce qui est possible, constituent des qualités essentielles. Les hommes qui ont et surtout ceux qui croient avoir du génie sont peu propres à la diplomatie, parce qu'ils s'attardent volontiers à rêver de grands projets, qui font honneur à leur imagination, mais dont la réalisation est impossible, ou deviendrait périlleuse pour le pays.

« Les plus grands esprits, disait Richelieu, sont plus dangereux qu'utiles au maniement des affaires; s'ils n'ont beaucoup plus de plomb que de vif-argent, ils ne valent rien pour l'État ».

Le Sénat américain, qui, à quelques points de vue, rappelle le Sénat de Rome, a su créer des traditions diplomatiques, avoir l'esprit de suite, éviter les grands desseins et la poli-

[1] E. de Laveleye : *l. c.*, 837. — M. Ribert (*l. c.*, 103, s.) voudrait que la paix et la guerre dépendissent d'une manière à peu près absolue de la Chambre des députés, tandis que, pour la diplomatie et les traités, le Sénat seul est vraiment compétent. « La Chambre des députés, dit M. Ribert, n'a pas, à cause de sa jeunesse relative, surtout à cause de la brièveté de sa carrière, les mêmes lumières que le Sénat. »

tique d'aventures. Le Sénat français est peut-être trop nombreux pour rendre le même service. Pourtant son intervention pourrait empêcher de téméraires entreprises. Placé près du Cabinet, comme un auxiliaire obligatoire, il saurait avoir la conduite, pleine de fermeté et de prudence, qui convient aux rapports internationaux.

CHAPITRE XI.

MOYENS D'INFLUENCE RÉCIPROQUE DES DEUX POUVOIRS.

I.

Moyens d'influence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif.

1. — *Ajournement.*

Le Président de la République peut ajourner les Chambres pour un mois et, au plus, deux fois dans la même session, qui doit durer au moins cinq mois, sans compter la période d'ajournement. Nous savons d'ailleurs que le droit du Président ne saurait être annulé par une demande de convocation extraordinaire[1].

Le droit d'ajournement peut être utile lorsque les discussions parlementaires deviennent un élément de trouble pour le pays, ou bien lorsque les Chambres sont en désaccord entre elles ou avec le ministère. Le calme du silence peut avoir pour effet de pacifier les esprits, de préparer des discussions utiles et de faciliter l'accord des pouvoirs publics.

Grâce aux précautions prises dans la Constitution de 1875, ce droit d'ajournement ne paraît pas avoir de sérieux inconvénients. Les Chambres ne sont jamais à la discrétion du Chef de l'État.

[1] Loi 16 juillet 1875, art. 2. V. *suprà*, ch. VIII, 199.

2. — *Messages.*

Le Président de la République n'a pas le droit d'entrer dans les Chambres et d'y prendre la parole. S'il est un grand orateur parlementaire, il doit se résigner au silence. Toutefois il peut communiquer avec les Chambres par des messages, dont lecture est donnée à la tribune par un ministre[1].

La Constitution de 1848 exigeait, au commencement de l'année, un message sur l'état général des affaires de la République[2].

Thiers lisait lui-même ses messages et prenait fréquemment la parole. L'Assemblée nationale crut devoir prendre, contre ces pratiques, des précautions qui prouvent combien la liberté des représentants est peu compatible avec la présence et le droit de parole du Chef de l'État.

La Constitution de 1875 a donc bien fait d'aller encore plus loin que la loi du 19 mars 1873 et de décider que le Président ne paraîtrait jamais en personne dans l'enceinte des Chambres. Elle lui a maintenu, avec raison, le droit de message. Le ministre devient alors un simple lecteur, mais n'a pas la responsabilité du message, qui est un acte spontané du Président.

Il est bon que le Chef de l'État puisse entrer officiellement, publiquement, en communication directe avec les Chambres. Les messages, assez rares par la force des choses, peuvent être utiles pour bien préciser une question, pour prévenir ou résoudre un conflit, pour faire entendre aux Chambres et au pays un avertissement solennel. Le message est, pour le Président, un moyen d'exercer une influence personnelle sur les représentants ou sur les électeurs. Et, comme il y a là une parole et non pas un acte, l'absence de responsabilité n'a pas d'inconvénient.

[1] Loi 16 juillet 1875, art. 4.

[2] Au Mexique, le Président de la République assiste à l'ouverture du Congrès et prononce un discours sur l'état du pays.

A la différence des communications du Cabinet, le Parlement donne acte des messages. Il est admis qu'une Chambre ne saurait examiner et encore moins censurer un message; elle peut seulement faire une réponse[1].

3. — *Sanction.*

Droit de demander une nouvelle délibération. — La sanction est un acte législatif par lequel le Chef de l'État approuve le vote régulier du Parlement, le complète et le rend définitif et exécutoire. La sanction, quand elle existe, est donnée dans l'acte même de promulgation[2].

Le droit de *veto,* qui résulte de la sanction, peut être absolu ou suspensif. Le droit de demander une nouvelle délibération est un *veto* temporaire, suspendant la promulgation pour un délai assez court. La nouvelle délibération peut avoir lieu soit à la majorité ordinaire, soit à une majorité plus considérable, qui donne plus d'importance à la prérogative du Chef de l'État.

Telles sont les diverses pratiques que nous trouvons en France et à l'étranger, et qui ont toutes pour effet de donner au Chef du pouvoir exécutif une véritable fonction législative. Grâce à son droit plus ou moins étendu de sanction, le Chef de l'État exerce, au nom du pays, dont il est le représentant autorisé, un véritable contrôle sur les Chambres et, par suite, il possède une certaine influence parlementaire.

Si l'on fait de la métaphysique politique, rien n'est si difficile à justifier que le droit de sanction.

« L'Assemblée, disait Siéyès en 1789, c'est la tête, le Roi c'est le bras, et la tête n'admet jamais le bras à délibérer avec elle ».

Nous avons déjà dit le peu de sérieux qu'il faut accorder à ces prétentieuses théories physiologiques[3]. La séparation abso-

[1] Voir la séance du 13 novembre 1872, qui, sur le message de Thiers, aboutit à la nomination de la commission des Trente.

[2] V. *suprà*, 375, s.

[3] Voir ch. IX, 369, s.; ch. X, 390, s.

lue des pouvoirs, qui en résulte logiquement, est une dangereuse erreur. Le concours des pouvoirs peut seul réaliser leur harmonie, nécessaire à la bonne gestion des affaires publiques. La sanction, même diminuée jusqu'à devenir le droit de demander une nouvelle délibération, est, pour le pouvoir exécutif, un bon moyen de collaborer à l'œuvre législative et de compléter le droit d'initiative, s'il s'agit d'un projet gouvernemental modifié par des amendements, ou de suppléer à ce droit s'il s'agit d'un projet d'initiative parlementaire.

Ces deux droits, initiative et sanction, doivent donc se juxtaposer pour être efficaces et utiles au pays. Si le Chef de l'État à l'initiative exclusive, le droit de sanction est inutile, mais la liberté du Parlement est méconnue. Si le Chef de l'État n'a aucun droit d'initiative, la sanction devient son seul moyen de collaboration législative et, en devenant habituel, il sera peut-être trop vite usé, exposant le Chef de l'État à une dangereuse impopularité.

Ces idées que l'expérience se charge de transformer en axiomes incontestés, ont difficilement triomphé en France des préjugés métaphysiques et de la méfiance aveugle inspirée en 1789 par la royauté.

Dans le rapport que le comte de Clermont-Tonnerre lut à la Constituante, le 27 juillet 1789, il était constaté que les Cahiers des divers États étaient unanimes à vouloir la collaboration législative des deux pouvoirs et par suite le droit absolu de sanction.

« La loi, disait le Tiers-état de Lyon, est l'expression de la volonté générale de la nation, sanctionnée par la volonté du Roi, ou l'expression de la volonté royale approuvée et consentie par la volonté générale de la nation ».

Les hommes les plus remarquables de la Constituante, Mounier, Thouret, Mirabeau, se déclarèrent partisans de la sanction, afin de préserver les prérogatives royales, d'empêcher l'omnipotence d'une Chambre unique, et d'améliorer l'œuvre législative. Ils voulaient, avec raison, que la Constitution ne fixât pas le moment où le Roi serait obligé de s'avouer vaincu

et de promulguer une loi, suivant lui mauvaise. Ils comprenaient que, par la force des choses, le *veto* du Roi serait temporaire, et que l'opinion publique sérieuse, continue, unanime, éclairée et peut-être modifiée par les résistances du Roi, dicterait en somme à ce dernier la conduite à tenir dans l'intérêt national.

Lameth, Barnave, Treilhard, La Rochefoucauld, voulaient le *veto* suspensif, qui diminuait le roi, en assurant, pour toutes les lois, la victoire de l'Assemblée.

Pétion et Rabaut-Saint-Étienne voulaient subordonner le *veto* à un appel au peuple.

Siéyès et Condorcet repoussaient le *veto* au nom de la métaphysique. Tous les adversaires de la sanction avaient égaré les esprits pour mieux exciter les passions populaires contre le *veto*, dont on donnait, dans les rues de Paris, des définitions fantaisistes dans le genre de celle-ci : « Tu as ton écuelle remplie de soupe, le Roi te dit : Répands ta soupe, et il faut que tu la répandes ».

Le ministère commit la maladresse de se prononcer pour le *veto* suspensif, qui fut voté à une grande majorité. La loi était censée sanctionnée lorsqu'elle était adoptée par la seconde législature après celle qui l'avait proposée[1].

C'était trop ou trop peu. Trop, si l'Assemblée voulait dominer, car le Roi pouvait arrêter une loi pendant quatre ans. Trop peu, si on voulait un pouvoir exécutif fort. Le Roi n'avait pas d'initiative; l'absence de régime parlementaire lui ôtait toute influence sérieuse et durable sur les représentants : la sanction était le seul droit sérieux qui lui restât. L'expérience devait en démontrer tous les dangers pour la royauté.

La Constitution de l'an VIII permettait seulement au Chef de

[1] Acte 1er oct.-3 nov. 1789, art. 10-12. — Const. 1791, tit. III, ch. III, sect. 3, art. 2, s.
Sur les discussions qui ont précédé le vote de ces lois, voir Laboulaye : *L'Assemblée constituante*, Revue des cours littéraires, 1869, 646, s. — Taine : *Révolution*, t. II, ch. VII, 186, s. — Saint Girons : *Séparation des pouvoirs*, 337, s., diverses citations.

l'État et au Tribunat d'exercer, dans les dix jours, devant le Sénat, un recours pour cause d'inconstitutionnalité. Mais bientôt l'Empereur reçut le droit de libre sanction, par le Sénatus-consulte du 28 floréal an XII. La sanction appartint au Chef de l'État jusqu'en 1848, et de 1852 à 1870.

En 1848, le Président eut simplement le droit de demander une nouvelle délibération. Il en est de même sous la Constitution actuelle[1].

Aux États-Unis, le Président peut aussi demander une nouvelle délibération qui, pour devenir obligatoire, doit réunir une majorité des deux tiers[2].

A la différence de la République française, la République américaine a souvent pratiqué le *veto*, peut-être à la vérité parce que la Constitution des États-Unis, semblable à notre Constitution de 1791, a un peu trop appliqué le principe de la séparation absolue des pouvoirs. Le *veto* est le seul moyen pour le Président d'agir sur les Chambres, qu'il ne peut ni ajourner, ni dissoudre. Nous savons d'ailleurs qu'il n'a pas le droit d'initiative.

Les passions étant moins vives, et la situation moins fausse aux États-Unis que dans la France de 1789, l'exercice du *veto* n'a pas nui à la prérogative présidentielle. Jusqu'en 1865, les lois renvoyées au Congrès pour une nouvelle délibération n'ont pu, sauf une seule exception, réunir la majorité requise. De 1865 à 1869, sous la présidence d'Andrew Johnson, le *veto* étant devenu un moyen d'opposition systématique, le Congrès, uni par l'ardeur de la lutte contre le Président, a, au contraire, voté à la majorité des deux tiers presque tous les projets quil ui ont été renvoyés[3].

[1] Loi 16 juillet 1875, art. 7.

[2] Rapprocher de cette Constitution des États-Unis celle de la Norvège. En dehors de l'hypothèse de sanction, elle exige que, si les projets de la Chambre basse ont été rejetés deux fois par la Chambre haute, les deux Chambres se réunissent en Congrès et votent la loi à cette majorité des deux tiers.

[3] De Chambrun : *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*, ch. IV, 122. — Le même système de sanction existe dans les divers États de l'Union au profit du gouverneur et à l'égard de la législature de l'État. Voir la section 16 de la Constitution, pourtant

L'expérience semble se prononcer pour cette sanction très-diminuée qui consiste dans le droit de demander une nouvelle délibération, plutôt que pour la sanction pure et simple, qui, au fond, exige le vote du Chef de l'État pour compléter et perfectionner le vote des Chambres.

En Angleterre, le droit de sanction existe en principe, mais les progrès du gouvernement parlementaire l'ont fait peu à peu reléguer dans le musée des antiquités constitutionnelles. C'est la reine Anne qui en fit usage pour la dernière fois, en 1707, pour une loi concernant la milice d'Écosse. Autrefois, spécialement sous Élisabeth, la sanction était souvent refusée [1].

Avec la séparation absolue des pouvoirs, la sanction, qui est peut-être nécessaire pour que le Chef de l'État protége ses prérogatives et pose une limite aux envahissements de l'action législative, a pour effet certain de passionner et d'envenimer les luttes politiques. La révolution devient le moyen habituel et obligatoire de résoudre les conflits entre les deux pouvoirs. Cela est vrai surtout si le Chef de l'État se trouve en présence d'une Chambre unique. Le triste sort de Louis XVI prouve, qu'ici surtout, il est vrai de dire : Ceci tuera cela.

Si le régime parlementaire est appliqué à la république ou à la monarchie, la sanction devient inutile ou dangereuse.

Inutile, parce que, si le gouvernement n'a pas réussi, à l'aide des nombreux moyens d'influence parlementaire dont il dispose, à empêcher le vote de la loi, c'est que l'opinion publique pousse ou soutient le Parlement.

Dangereuse, parce que la résistance au Parlement, organe de l'opinion publique, serait mauvaise et que le pouvoir exécutif se trouverait bien vite dépopularisé et, par suite, affaibli. La sanction est un remède qui vient toujours trop tard. La ma-

très-démocratique, de la Californie, en date du 7 mai 1879 : *Annuaire de législation étrangère*, t. IX, p. 835, s., trad. de M. Alphonse Gourd.

[1] Fischel : *Constitution d'Angleterre*, liv. V, ch. x, § 2, t. II, 389. La sanction ou le *veto* résultaient de ces deux formules françaises : *le roy le veult*, — *le roy s'avisera*. — La Constitution d'Allemagne a reconnu à l'Empereur le seul droit de s'opposer aux lois sur l'armée, la marine, les douanes et les impôts de consommation.

ladie, si maladie il y a, est incurable; et la sanction aura souvent pour effet d'emporter le médecin plutôt que le malade.

Le droit de demander une seconde délibération est, au contraire, utile et peu dangereux, pourvu qu'il soit exercé avec discrétion et habileté, et qu'il devienne sérieux et efficace, grâce à une majorité des deux tiers pour rendre la loi définitive.

Cette sorte d'appel de la décision du Parlement, au Parlement lui-même, mieux informé ou plus calme, ne doit pas être un simple retard de la promulgation. Il faut que le Président ait une véritable prérogative et non qu'il impose aux Chambres une formalité ennuyeuse. Il faut aussi que le Parlement ne puisse pas forcer la volonté du Président en faisant porter le *veto* sur toute la loi, même sur les dispositions que ce dernier trouverait excellentes. En un mot, la demande d'une nouvelle délibération doit être entièrement libre, afin que le Parlement soit mis en demeure de réfléchir sérieusement et d'avoir une volonté énergiquement manifestée.

Prévost-Paradol, repoussant ce droit de demander une nouvelle délibération, sur une partie ou sur la totalité d'une loi, avec nécessité d'une majorité des deux tiers, posait ce dilemme : ou bien le *veto* sera exercé personnellement par le Chef de l'État, et alors une volonté unique entraverait l'action de la majorité, en s'appuyant sur le tiers plus un de chaque Chambre; — ou bien la nouvelle délibération serait demandée par le Cabinet, ce qui permettrait à ce dernier de rester au pouvoir malgré la majorité [1].

Ce raisonnement n'est pas décisif et ne saurait faire rejeter ce droit, qui peut avoir son utilité en organisant une limite sérieuse à l'omnipotence parlementaire.

Volonté unique ou volonté collective, peu importe. Ce n'est pas le chiffre qu'il faut regarder, mais la nature de l'acte voulu.

[1] Prévost-Paradol : *France nouvelle*, ch. III, 98, s. — M. Laboulaye, invoquant les autres moyens d'influence parlementaire possédés, en France, par le Président de la République, repousse la majorité des deux tiers. Voir le *Rapport* sur loi 16 juillet 1875, *Officiel*, 10 juin, 4161.

la qualité intellectuelle et morale de la volonté. Cette volonté unique, dont Prévost-Paradol parle avec dédain, représente le pays auprès du Parlement, et, pour empêcher une loi, elle aura besoin de s'appuyer sur le tiers plus un du Parlement. Or, une loi qui n'arrivera pas à réunir les deux tiers des représentants n'est pas une loi indispensable, urgente, qu'il soit dangereux de refuser au pays. Et un Chef d'État ne se hasardera à entrer en conflit avec le Parlement que s'il voit un danger véritable à promulguer cette loi et s'il se croit soutenu par l'opinion publique. L'absence d'une majorité des deux tiers lors de la seconde délibération semblera justifier ses craintes.

Il est inexact de soutenir que les Cabinets doivent tomber dès qu'ils ont perdu la majorité. Il n'en est ainsi que si la question de confiance a été posée et résolue contre les ministres.

D'ailleurs le droit de demander une nouvelle délibération aboutit à une négation, il constitue un obstacle. On ne gouverne pas avec des négations, on ne marche pas à l'aide d'obstacles. Le Chef de l'État ou le Cabinet pourront bien s'appuyer sur le tiers de chaque Chambre pour empêcher une loi, mais non pour agir. Or, gouverner, c'est agir.

Le droit de demander une nouvelle délibération demeure donc, sinon un moyen de véritable collaboration législative, comme la sanction royale, du moins un utile moyen d'influence parlementaire. Le Parlement recevra un solennel avertissement, qui aggravera sa responsabilité, en dégageant celle du Chef de l'État.

Majorité requise. — En France la majorité étant la même pour la nouvelle délibération que pour l'ancienne, le droit sera rarement, — pour ne pas dire jamais, — invoqué par le Chef du pouvoir exécutif. La défaite serait trop certaine, parce que cela équivaudrait à demander aux Chambres de se déjuger complétement et à bref délai.

Le système américain est donc bien préférable au nôtre, parce qu'il donne au droit du Président une réelle efficacité.

Les Américains ont eu pourtant le tort d'annuler, dans une

certaine mesure, ce droit, en obligeant le Président à exercer son *veto* sur la loi tout entière, sans pouvoir le restreindre à un ou plusieurs articles. Cette pratique permet d'opérer de véritables escamotages. C'est surtout dans les lois budgétaires que l'on introduit cette loi forcée, que les Américains appellent un *postillon* (*rider*). Ainsi, dans la loi de finances du 4 mai 1880, le parti démocrate a fait insérer la prohibition d'employer les troupes fédérales pour maintenir l'ordre autour des urnes électorales.

Souvent les représentants introduisent dans une loi excellente, nécessaire, des dispositions fâcheuses, que le Président n'ose pas empêcher pour ne pas priver le pays de la loi qu'il désire ou dont il a besoin.

Pourtant, en 1880, le Président n'a pas hésité à demander une nouvelle délibération du budget tout entier, dans lequel on avait inséré plusieurs modifications des lois électorales. Ces dispositions ont été supprimées[1].

Utilité de ce droit. — Pourvu que nous sachions profiter de ces diverses expériences, le droit de demander une nouvelle délibération peut produire de bons effets. Ce n'est pas, sans doute, une prérogative essentielle du pouvoir exécutif. Elle est simplement utile aux deux pouvoirs qu'il associe un peu plus intimement à l'œuvre législative, elle peut devenir précieuse, pour le Parlement, en lui évitant une faute, et, pour le pays, en lui assurant toujours de bonnes lois, bien discutées, mûrement réfléchies, ayant pour elle la force que donne, surtout dans les pays démocratiques, l'assentiment de l'opinion publique.

Le Président peut demander une nouvelle délibération pour toutes les lois, mais rien que pour les lois votées séparément par chaque Chambre. Cela ne s'applique ni aux lois constitu-

[1] V. *Annuaire de législat. étr.*, t. X, 650, s., note. — Chose curieuse, le même inconvénient s'était produit à Rome, et, en 98 av. J.-C., la loi Cœcilia Julia dut prohiber les lois portant sur des objets hétérogènes, afin qu'il n'y eût pas de *loi forcée* pour le peuple (Willems : *Droit public romain*, 190, note 7).

tionnelles votées par les deux Chambres réunies en Assemblée nationale, ni aux résolutions votées isolément et librement par chaque Chambre.

Cela a été reconnu lors de la discussion de la loi des 13-19 mars 1873 sur les pouvoirs de M. Thiers et de ses ministres.

« Il est bien entendu, disait le rapporteur, que les résolutions prises par l'Assemblée pour le maintien de ses droits et de sa sûreté, étant non des lois, mais des actes du pouvoir souverain, n'étaient, comme cela a été reconnu en 1848, assujetties à aucune formalité de promulgation[1] ».

Cette même loi de 1873 exceptait formellement du *veto* les lois constitutionnelles. Aucune incertitude, disait le rapporteur, ne saurait s'élever sur ce point puisqu'il s'agit de l'exercice du pouvoir constituant[2].

Cette exception ne se retrouve pas expressément dans la Constitution actuelle. Elle résulte néanmoins de ce fait que l'article 7 de la loi du 16 juillet 1875 ne parle que des lois et prévoit le vote isolé de chaque Chambre, non le vote en Assemblée nationale, qui est l'expression du pouvoir constituant.

La question a donc été simplifiée par la séparation du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués essayée par la Constitution de 1875. Le droit du Président s'applique aux lois votées par le Sénat et la Chambre, non aux décisions prises par le Congrès. Celui-ci est souverain, il domine la Constitution et peut la bouleverser.

Dans les pays où le pouvoir constituant n'est pas ainsi organisé, surtout si le Chef de l'État a le droit complet de sanction, la question devient plus délicate, à raison de la difficulté qu'il y a à distinguer les lois ordinaires et les lois constitutionnelles. La prudence et le bon sens des pouvoirs publics est alors la seule sauvegarde des prérogatives du pouvoir exécutif.

Depuis 1879, la Norvège se trouve dans une crise aiguë, qui montre la difficulté de cette question. En 1879, le Storthing

[1] Duc de Broglie : *Rapport* du 21 février 1873. — V. Duvergier : *Lois et décrets*, 1873, 56.

[2] Séance du 7 mars.

a voulu établir la responsabilité ministérielle. Le Gouvernement a refusé la sanction. En 1880, nouveau vote et déclaration que la loi aurait force constitutionnelle et par suite échapperait à la sanction. Le Gouvernement a refusé l'insertion au *Bulletin des lois* et a soutenu que, pour les lois ordinaires, le *veto* est suspensif, et, qu'en matière constitutionnelle il est absolu, sinon le Parlement pourrait détruire la Royauté et s'emparer du Gouvernement. Dans une consultation qui lui a été demandée, l'Université de Christiana a donné raison au Roi. Le Storthing a continué de faire une guerre de crédits refusés, de pensions réduites ou augmentées suivant l'opinion du bénéficiaire[1].

La lutte paraît sans issue. Il y a là peut-être une des plus difficiles questions du droit constitutionnel. Il s'agit, en effet, de concilier les prérogatives légitimes, nécessaires, des pouvoirs publics et de respecter la souveraineté du pouvoir constituant. C'est dans de telles circonstances que la modération et la sagesse, qui naissent du vrai patriotisme, sont nécessaires aux hommes d'État. Dans de pareilles questions, la parole doit être donnée surtout au pays, qui, seul, a le droit de prononcer le dernier mot et d'imposer aux pouvoirs publics les transactions nécessaires.

4. — *Dissolution.*

Avantages de la dissolution. — La dissolution est un moyen utile, pratique, de terminer un conflit entre le Sénat, la Chambre et le Gouvernement. Si la dissolution n'existait pas, le conflit serait sans issue et les pouvoirs publics se trouveraient dans une impasse, d'où ils ne pourraient sortir que par un coup d'état. La dissolution est un précieux moyen de faire appel au pays sur une question déterminée, qui agite et divise les esprits. Les élections générales constituent le

[1] P. Dareste : *Annuaire de législ. étrang.*, t. X, 547 ; t. XI, 643. — *Bulletin Soc. législ. comp.*, 1882, 619 ; 1883, 371.

meilleur et le plus autorisé des jugements politiques sur les querelles des pouvoirs publics.

Fidèle à ses méfiances et à ses préjugés, la Constituante repoussa le droit de dissolution [1].

« On ne fait point assez pour la sûreté et l'indépendance du trône, avait dit Mounier, si le Roi n'a pas le droit de dissoudre la Chambre des représentants et de former par ce moyen une sorte d'appel au peuple de leurs résolutions [2] ».

Mounier voyait nettement tout ce que ce droit offre de garanties au Chef de l'État et au pays lui-même contre les redoutables dangers de l'omnipotence d'une assemblée unique. Mais une telle assemblée, surtout au commencement de son existence, se croit trop nécessaire au pays, pour admettre sa dissolution par le pouvoir exécutif. Elle n'inscrira ce droit, dans la Constitution, que si elle est près de se séparer volontairement, ou bien si elle est purement constituante, n'ayant pas à s'occuper de législation et de finances et à contrôler le pouvoir exécutif.

La Constituante commit une faute en repoussant le droit de dissolution. Elle rendit le Roi esclave de la Chambre, qui pouvait refuser le budget, dissoudre l'armée, bouleverser les lois, sans craindre d'être renvoyée devant son juge naturel, la nation. Par cela même qu'elle ne pouvait pas être dissoute, l'Assemblée était omnipotente et irresponsable.

« A la longue, disait Cazalès, les vœux du peuple sont des ordres pour les Rois : il faut seulement qu'ils soient bien constatés; or, ils ne le sont pas, tant qu'on n'a pas donné au Roi droit de consulter le peuple lui-même ».

Après avoir cité l'exemple de Fox, remplacé par Pitt, malgré les communes, et selon les vœux de l'opinion publique, le même orateur ajoutait? « Telle est l'admirable Constitution du gouvernement anglais; tel est l'heureux effet pour la liberté publique, de la prérogative de dissoudre le Parlement. Toutes

[1] Acte 1er oct.-3 nov. 1789, art. 4.

[2] Mounier : *Considérations sur les gouvernements*, 45.

les fois que les trois pouvoirs sont unis, le peuple obéit; toutes les fois qu'ils diffèrent, le peuple juge[1] ».

Tous les publicistes et hommes d'État de l'école parlementaire sont d'accord pour reconnaître que le droit de dissolution met une heureuse souplesse dans le jeu des pouvoirs publics, qu'il permet de rendre les situations nettes, en fournissant un moyen pacifique et national de vider les conflits et de faire régner l'harmonie entre les pouvoirs, la paix dans le pays.

Le droit de dissolution fut admis, pour la première fois, en l'an XII, au profit du Sénat et à l'égard du Corps législatif et du Tribunat. De 1814 à 1848 et de 1852 à 1870, il appartint expressément au Chef de l'État.

Depuis 1824, époque où le mandat législatif avait été porté à sept ans, avec renouvellement intégral, les dissolutions ont été assez fréquentes. Il y a eu trois dissolutions de 1824 à 1830. Sous la monarchie de Juillet, aucune Chambre n'a siégé cinq ans. Sous le second Empire, le Corps législatif était toujours dissous deux ou trois mois avant l'expiration des six ans. La Chambre élue le 20 février 1876 a été dissoute le 25 juin 1877.

Certains républicains, ceux qui n'admirent et ne veulent imiter que les hommes de 1789 et surtout les « géants » de 1793, sont facilement opposés au droit de dissolution. Ils ont réussi, en 1848, à le faire repousser, et, bien plus, ils ont, inutilement, essayé de prévoir et de punir la dissolution par coup d'état, sans comprendre que l'absence de droit de dissolution conduirait fatalement au coup d'état redouté. Trop affaibli pour être un gouvernement fort, engagé dans une lutte sans issue légale, se croyant ou se disant soutenue par l'opinion publique et n'ayant aucun moyen constitutionnel de le prouver, le pouvoir exécutif prononça, en décembre 1851, une dissolution illégale, flatta le pays par un habile plébiscite

[1] Sén.-cons. 16 thermidor an XII, art. 55. — Charte 1814, art. 50. — Acte additionnel 1815, art. 21. — Ch. 1830, art. 42. — Const. 1852, art. 46; 1870, art. 35.

L'Assemblée nationale de 1871 étant souveraine, s'est dissoute elle-même le 8 mars 1876.

et en profita, pour créer un principat, qui annula le pouvoir législatif.

En 1875, les mêmes préjugés républicains furent invoqués contre le droit de dissolution. Dufaure répondit que l'histoire de la république n'était certes pas un argument contre ce droit. L'amendement de M. Wallon, portant que le Président de la République pourrait dissoudre la Chambre, sur l'avis conforme du Sénat, fut adopté par 425 voix contre 243 [1].

La dissolution existe dans la plupart des pays, et, en général, elle ne s'applique qu'à la Chambre des députés, souvent par cette bonne raison que seule elle est élective.

En Angleterre, la dissolution est fréquente, peu de Parlement ayant la durée de sept ans. La mort du souverain n'opère plus, comme autrefois, dissolution des Communes.

En Allemagne, la dissolution du Reichstag est prononcée par le Conseil fédéral, du consentement de l'Empereur.

Bien qu'il n'y ait qu'une seule Chambre en Grèce, le Roi peut la dissoudre.

En Belgique, en Suède, au Danemark, le Roi peut dissoudre l'une ou l'autre des Chambres. Au Danemark, la dissolution est presque annuelle et devient un moyen ou plutôt une nécessité de gouvernement.

En Espagne, ce droit ne s'applique, pour le Sénat, qu'à la partie élective.

En Suisse le peuple possède, dans plusieurs cantons, le droit de révoquer le Conseil législatif, ce qui est une forme très-originale de dissolution [2].

Le Sénat est à tort indissoluble. — Il est regrettable, nous avons déjà eu occasion de le dire [3], que le Sénat français ne

[1] L. Ribert (*Esprit de la Constitution de* 1875, 69) soutient que le droit de dissolution constitue une prérogative « si énorme qu'elle est à peine, ou plutôt qu'elle n'est pas du tout d'essence républicaine ».

[2] Dubs : *Droit public dè la Suisse*, t. I, 118, s. M. Dubs voudrait que le gouvernement eût le droit de demander cette révocation.

[3] *Suprà*, ch. VIII, 262-264.

puisse pas être dissous. Cette inégalité entre les Chambres est un effet qui survit à sa cause. L'absence de dissolution à l'égard de la Chambre des pairs et du Sénat impérial provenait uniquement de leur composition. Tout élément électif peut être dissous. Voilà la vérité qu'il faudrait proclamer et appliquer.

On n'a pas assez remarqué, en 1875, que si les conflits avec le pouvoir exécutif sont plus probables pour la Chambre, ils ne sont pas impossibles pour le Sénat. Moins mobile que la Chambre, ce dernier peut retarder sur l'opinion publique et être un peu trop fidèle au titre que Thiers lui donnait, en 1873, de « Chambre de résistance ». Si le Sénat entreprend de lutter contre le Chef de l'État et la Chambre des députés, et, par exemple, refuse le budget, il n'y aura aucun moyen de rompre sa résistance et de faire juger le conflit par le pays. Il peut donc y avoir un conflit sans issue possible, puisque le Sénat, inamovible dans une de ses fractions, est indissoluble pour le reste. La Chambre, au contraire, peut être dissoute en entier. Les ministres peuvent être renversés par le Parlement. Il semble donc qu'il y a, en théorie, inégalité entre les trois pouvoirs, au profit du Sénat.

Mais, et c'est par là surtout, que les rédacteurs de la Constitution de 1875 se sont trompés, la prépondérance de la Chambre des députés, contre laquelle on essayait avec raison de réagir, s'appuiera principalement sur la possibilité de la dissolution. Tant qu'elle ne sera pas dissoute, la Chambre pourra se dire, avec quelque apparence de raison, l'interprète fidèle de l'opinion publique. Et quand elle reprendra ses séances après une dissolution, elle aura cette force irrésistible que donne un récent baptême électoral.

L'absence de dissolution, qui paraît être d'abord un élément de force pour le Sénat, grâce à la sécurité plus grande qu'elle donne aux sénateurs, se traduit en réalité en une diminution d'influence. Pour avoir l'égalité des Chambres, qui est toujours désirable, et qui devient possible, quand elles émanent toutes deux du pays, il faut qu'elles soient également

dissolubles, et que sénateurs et députés puissent être renvoyés devant leur commun juge, le pays.

Dissolution royale. — On a distingué trois sortes de dissolutions : royale, ministérielle, présidentielle.

La dissolution royale, dont Prévost-Paradol faisait la « tâche exclusive du Roi constitutionnel[1] », est fondée sur un désaccord existant entre le Parlement et le ministère d'un côté, le pays de l'autre. Dans ce cas, le Roi prend un Cabinet de dissolution, qui ne pourrait être un Cabinet de gouvernement, puisqu'il n'aurait pas la majorité dans les Chambres, et il donne la parole au pays.

Suivant Walter Bagehot, le Roi n'est pas bien placé pour juger nettement cette question; il vaudrait mieux admettre la dissolution, si, par des pétitions, les trois cinquièmes des colléges électoraux le demandaient[2].

Ce moyen serait assez dangereux et manquerait souvent de clarté. Il pourrait organiser l'émeute à jet continu, au profit d'aventuriers entrepreneurs de pétitions, qui détruiraient chez les citoyens l'esprit d'obéissance aux pouvoirs publics.

Le Roi est, en général, bien placé et surtout suffisamment impartial et désintéressé, pour demeurer le défenseur de la nation auprès des pouvoirs publics. Il a assez d'autorité pour leur rappeler qu'ils ont été créés dans l'intérêt exclusif du pays, et empêcher le gouvernement égoïste d'une oligarchie parlementaire, qui aurait flatté les électeurs pour mieux les tromper et s'en servir.

Dissolution ministérielle. — La dissolution ministérielle est prononcée par le Roi au profit d'un Cabinet qui, ayant perdu la majorité dans le Parlement, estime l'avoir conservée dans le pays. Ici le Roi intervient nominalement : c'est le minstère qui agit.

Le régime parlementaire ne permet pas à un Cabinet de dis-

[1] Prévost-Paradol, *France nouvelle*, ch. VI, 145.

[2] W. Bagehot : *La Constitution anglaise*, Préface de l'édit. française, p. V, s.

soudre une seconde fois la Chambre à propos de la même question. Si la majorité n'a pas été modifiée, c'est que la nation est contre le cabinet. La condamnation est sans appel. Les ministres doivent donner leur démission, ou changer de politique et obtenir la confiance du Parlement.

Dissolution présidentielle. — La dissolution présidentielle est celle qui, dans une République où le régime parlementaire n'est pas appliqué, est prononcée par le Président, en désaccord avec la Chambre des représentants.

Beaucoup d'auteurs estiment que cette dissolution est, sinon impossible, du moins difficile, et d'ailleurs d'une utilité contestable pour le pays. Élu par un parti, auquel il reste nécessairement lié et dévoué par ses convictions et sa reconnaissance et aussi par ses espérances de réélection, le Président fera rarement un usage opportun, national, de son droit de dissolution. Ce sera pour lui une arme de parti, peut-être un moyen de domination personnelle. Ces raisons faisaient préférer à Prévost-Paradol la monarchie constitutionnelle à la république[1].

Quoi qu'il en soit, le droit de dissolution est essentiel en république comme en monarchie et, surtout quand il se combine avec le régime parlementaire, il est, suivant le mot de M. Laboulaye, « beaucoup plus républicain, et a moins d'inconvénient que le système des États-Unis[2] ».

L'étiquette de l'institution importe peu, d'ailleurs, et ce système, fût-il monarchique, doit être adopté puisqu'il peut, suivant le mot de Dufaure, « fortifier la République et lui donner des garanties d'ordre[3] ».

Si la République est le régime qui nous divise le moins, c'est celui où les partis se disputent le plus. Les Chambres sont trop souvent émiettées jusqu'à l'impuissance, incapables de

[1] Prévost-Paradol : *l. c.*, 142, s. — En ce sens, W. Bagehot : *l. c.*, 40. — Freeman : *Développement de la Constitution anglaise*, note 30 sur le ch. III, 208-209.

[2] Laboulaye : *Histoire des États-Unis*, t. III, 14e leçon, 367.

[3] Dufaure : Discussion de la loi du 25 février 1875; cité par Duvergier : *Lois et décrets*, 1875, 51.

former une majorité homogène qui soutienne un Cabinet et lui permette de gouverner le pays. Il faut que le Président puisse la contraindre à se retremper et à s'unifier dans le suffrage populaire.

La dissolution présidentielle peut avoir trois buts distincts : faire juger par le pays une question qui divise le Parlement et le Président, — empêcher les envahissements de la Chambre sur les prérogatives du pouvoir exécutif, — mettre un peu d'unité dans une assemblée trop divisée.

Les conflits sont plus nombreux et plus vifs en république qu'en monarchie, parce que l'enjeu de la lutte n'est pas une réforme à accomplir, mais souvent le pouvoir à conquérir ou à garder. La dissolution est donc peut-être encore plus nécessaire en république qu'en monarchie.

« Il ne devrait pas y avoir, en politique, de dédale possible, c'est-à-dire, de conflit entre un Président et une Assemblée, où ils seraient face à face pendant un temps donné (peut-être plusieurs années), sans pouvoir se débarrasser l'un de l'autre[1] ».

Procédure de la dissolution. — La Constitution actuelle admet le droit de dissolution ministérielle ou présidentielle, mais le subordonne à l'avis conforme du Sénat[2]. Les termes employés par la Constitution prouvent que l'initiative appartient au Gouvernement. On a pourtant soutenu que la dissolution trouvant en général sa raison d'être dans un désaccord permanent des deux Chambres, l'initiative devrait logiquement appartenir au Sénat[3].

En bonne justice la même initiative devrait être accordée aussi à la Chambre. Mais nous croyons qu'il y a là une transformation de l'idée de dissolution. Ce droit n'est pas accordé pour protéger une Chambre contre l'autre, mais pour protéger le pays ou le Président contre l'une ou l'autre des Chambres

[1] Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*, ch. XIV, 299.
[2] Loi 25 février 1875, art. 5.
[3] Ch. Lefebvre : *Études sur les lois constitutionnelles de* 1875, 184, s.

et peut-être contre leur coalition. La dissolution est un remède aux erreurs des représentants, un obstacle à leur omnipotence.

Aussi l'intervention du Sénat en matière de dissolution a-t-elle été vivement critiquée. On a craint, pour le Sénat, le soupçon de servilité à l'égard du Gouvernement et les dangers d'une discussion sur le fait même de la dissolution[1].

Le rapporteur de la loi du 25 février 1875, M. de Ventavon, se prononçait pour le droit de libre dissolution, afin de ne pas donner au Sénat une prééminence sur la Chambre et sur le Président. Si ce dernier, se croyant appuyé par l'opinion publique, entre en lutte avec les deux Chambres, le Sénat refusera la dissolution et le Président devra se retirer, ou se résigner à un conflit prolongé et sans issue. Le Chef de l'État ne peut donc plus protéger le pays contre l'omnipotence parlementaire[2].

L'intervention du Sénat a néanmoins, en l'état actuel de la Constitution, l'avantage de couvrir dans une certaine mesure le Chef de l'État, et de ne pas le laisser isolé en face de la Chambre.

Si le Sénat cessait d'être indissoluble, il faudrait, pour la dissolution de la Chambre haute, ou bien imposer au Chef de l'État l'obligation d'obtenir l'avis conforme de la Chambre des députés, ou mieux rendre absolument libre le droit de dissolution à l'égard des deux Chambres. La situation deviendrait plus nette, les responsabilités seraient mieux établies, et la dissolution pourrait avoir toute son efficacité.

Dans la plupart des hypothèses le Chef de l'État et ses ministres s'efforceraient d'avoir pour eux l'adhésion tacite de la Chambre non dissoute. Il faudrait de bien graves conjonctures pour qu'ils se résignassent à lutter contre tout le Parlement. Il importe, sans doute, qu'ils puissent le faire : ce sera presque toujours le moyen d'éviter une émeute ou un coup d'état, en donnant la parole à la nation tout entière, et non à la plèbe

[1] Vacherot : *La situation politique et les lois constitutionnelles*, Revue des Deux-Mondes, 15 décembre 1874, 778, s.

[2] De Ventavon : *Rapport* du 15 juillet 1874, *Officiel*, 3 août, 5505.

parisienne ou à l'armée. Toutefois, en temps normal, la dissolution, librement prononcée par le Chef de l'État, sera désirée et approuvée par l'autre Chambre.

La dissolution n'est pratiquée que dans les pays parlementaires. Elle n'a pas été encore admise dans les républiques du continent et de l'Amérique, malgré l'utilité qu'elle aurait pour le Président et pour le pays.

Elle est inutile dans les autocraties, le pouvoir législatif étant sous la domination du Chef de l'État. Il y a eu de nombreuses dissolutions sous la Restauration et le Gouvernement de Juillet; il n'y en a pas eu de véritables sous le second Empire.

Nous avons déjà eu, en 1877, une dissolution présidentielle. Le Sénat en a laissé la responsabilité au Gouvernement. Il a donné l'avis conforme exigé par la Constitution, sans vouloir entrer dans le conflit, qu'il semblait plutôt désapprouver.

Le Sénat a été saisi par un message motivé du Président.

La dissolution doit intervenir pour un conflit certain, évident, affirmé par des votes. Elle ne doit pas constituer un procès de tendances et être prononcée, comme en 1830, tout de suite après les élections et avant même la vérification des pouvoirs. Ce serait là une mesure révolutionnaire, un acte de mépris et de révolte à l'égard de la volonté nationale.

Pour les mêmes faits, à propos du même conflit, une nouvelle dissolution est inadmissible. Les élections générales à la suite d'une dissolution constituent un jugement, que tous les pouvoirs doivent respecter : fût-il erroné, il est sans appel. En politique, comme en matière civile, le principe de la chose jugée doit être admis religieusement, afin d'éviter les désordres et les violences.

« L'exercice du droit de dissolution, disait le message présidentiel du 14 décembre 1877, rédigé par M. Dufaure, n'est qu'un mode de consultation suprême auprès d'un juge sans appel, et ne saurait être érigé en système de gouvernement ».

Toutefois la Chambre issue des élections générales à la suite d'une dissolution n'a pas le droit de siéger quatre ans. Des faits nouveaux, un conflit récent, peuvent fournir des causes légi-

times, inconnues jusque-là, de dissolution. Il n'y a plus alors le même procès : l'autorité de la chose jugée ne saurait être invoquée.

Délai pour les élections. — La Constitution actuelle décide qu'au cas de dissolution, « les colléges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois ».

Cette disposition n'est pas bien claire : elle a donné lieu, en 1877, à de vives discussions.

Si l'on se reporte aux précédents, qui ont beaucoup d'importance, puisque ce texte n'a pas été spécialement discuté, il est facile de voir que le délai de trois ou de six mois, suivant les époques, a été entendu de l'élection elle-même et non pas seulement de la convocation des électeurs. En fait, l'élection a toujours eu lieu avant l'expiration du délai légal.

La commission des Trente avait consacré cette pratique, en établissant seulement un délai de six mois, qui a été réduit à trois mois [1].

La dissolution ayant été prononcée le 25 juin 1877, les élections auraient dû être fixées au plus tard au 25 septembre, tandis que le décret du 21 septembre, interprétant littéralement le texte de la Constitution, les a fixées au 14 octobre.

Contre cette interprétation du ministère, on a fait remarquer que rien n'empêche le gouvernement de retarder les élections d'une manière indéfinie. En effet, si le décret du 2 février 1852 fixe un délai minimum de vingt jours entre la convocation des électeurs et l'élection, il n'indique pas le délai maximum et le gouvernement pourrait, à la rigueur, l'étendre tant qu'il voudrait.

En établissant un délai, la Constitution a évidemment voulu que la période d'incertitude sur la solution du conflit ne soit pas trop longue, afin que les électeurs rendent un jugement en connaissance de cause. Elle a aussi voulu que le pays ne

[1] Le rapport de M. de Ventavon parle de la convocation des colléges électoraux et l'article 4 du projet de loi dit : « Il sera procédé à l'élection d'une nouvelle Chambre dans le délai de six mois ». *Offic.*, 3 août 1874, 5504, 5505.

fût pas trop longtemps dépourvu de Parlement. Il faut se rappeler que le Sénat ne peut plus siéger dès que la Chambre est dissoute. Il y a donc un interrègne du pouvoir législatif, qu'il serait imprudent de trop prolonger[1].

Si, après la dissolution, la présidence de la République devenait vacante, le délai de trois mois n'existerait plus et la convocation des électeurs devrait être immédiate[2].

Dissolution du Congrès. — Le Congrès peut-il être dissous? On ne trouve, dans la Constitution, aucun texte qui s'y oppose. Le Congrès laisse subsister les deux Chambres, qu'il réunit dans la même enceinte en changeant leurs attributions. En fait, rien n'empêche les deux Chambres de siéger isolément, le matin ou le soir, pour l'exercice de leurs fonctions législatives. Il est absolument inexact de soutenir que les deux Chambres disparaissent momentanément quand elles forment une Constituante. Elles gardent leur individualité, et, comme l'Assemblée nationale doit être dirigée par le bureau du Sénat, si celui-ci se retire pour présider une réunion du Sénat lui-même, à fin de dissolution, le Congrès n'existe plus, le Sénat a eu une séance régulière et la Chambre pourra être dissoute. Rien ne s'oppose, par conséquent, à ce que la dissolution soit prononcée contre la Chambre pendant le Congrès, ce qui empêchera la continuation du Congrès lui-même[3].

Dissolution illégale. — Si, en dehors des hypothèses que nous avons examinées, une dissolution était prononcée, ce serait un acte de violence. Nous en avons malheureusement trop d'exemples en France, de Brumaire an VIII au 4 septembre 1870, en passant par 1815, 1848 et 1851.

L'Assemblée nationale de 1871 a essayé, comme la Consti-

[1] En ce sens : *Consultation* de MM. Senard, Allou, etc. *Journal des Débats*, 12 juillet 1877. — *Rapport* de M. Brisson à la Ch. des dép., 8 mars 1879. — Ch. Lefebvre : *l. c.*, 190, note. — Cpr. loi 30 nov. 1875, art. 16, qui parle expressément de l'élection.

[2] Loi 16 juillet 1875, art. 3.

[3] Lefebvre : *l. c.*, 235, s.

tuante de 1848, de prévoir les coups d'état et les émeutes qui empêcheraient les Chambres de siéger. Les représentants qui resteraient libres devraient se réunir à des délégués des conseils généraux, pour composer un Parlement provisoire à la place du Parlement dissous par la violence[1].

Précautions inutiles et impuissantes! Il vaut bien mieux que, par une sage organisation des pouvoirs, par d'habiles moyens de collaboration et d'action réciproque, les coups d'état soient rendus impossibles. La Constitution évite les mouvements révolutionnaires, lorsqu'elle fournit les moyens pacifiques de résoudre les conflits, lorsqu'elle assure aux pouvoirs publics un jugement national.

II.

Moyens d'influence du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif.

Tous les moyens d'action du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif constituent directement ou indirectement la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle. Le contrôle incessant que les Chambres exercent sur les actes du Cabinet se traduit naturellement par des questions et des interpellations. Des votes de blâme peuvent en résulter qui renversent le ministère. Le Cabinet renversé, la responsabilité pénale peut aussi être invoquée après la responsabilité purement parlementaire : les ministres sont accusés par la Chambre et jugés par le Sénat.

1. — *Contrôle.*

Les États-généraux avaient constamment réclamé les droits et les moyens d'exercer un contrôle sérieux sur les actes du pouvoir exécutif[2]. Le contrôle est une des meilleures garanties

[1] Loi 15 février 1872.
[2] Picot : *Histoire des États-généraux*, t. IV, 211.

de liberté : il permet de savoir si la loi a été bien exécutée et si, par ses effets, elle a répondu au but poursuivi et aux espérances conçues par le législateur. Le contrôle, qui est principalement un moyen de surveiller le pouvoir exécutif et de lui imposer l'obéissance nécessaire, devient donc une source d'informations précieuses pour l'exercice du pouvoir législatif.

Comme la plupart des actes du Cabinet se traduisent par des dépenses, le Parlement exerce un contrôle préventif lors de la discussion du budget et des demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires. Il exerce un contrôle répressif en examinant les comptes annuels que tous les ministres doivent présenter avant le règlement du budget passé [1].

Enquêtes parlementaires. — Le Parlement trouve, dans les enquêtes parlementaires, un utile moyen d'informations, pour l'exercice du contrôle dans tout le pays, et aussi pour la préparation des réformes législatives.

Les comités organisés dans les premières assemblées qui ont siégé à partir de 1789 étaient des commissions d'enquêtes permanentes. Ces comités, œuvre de méfiance, furent des instruments de conflit jusqu'au moment où ils s'emparèrent du Gouvernement et organisèrent la Terreur.

Le Corps législatif du premier Empire était trop impuissant pour posséder le droit d'enquête, qui est lié au régime parlementaire. A partir de 1814 on a admis la possibilité d'enquête sur les élections, sur les actes de l'administration, sur les intérêts généraux [2].

« Le droit d'enquête que la Chambre a exercé, disait, en 1832, Martin (du Nord), personne n'a eu la prétention de le lui contester; en se reconnaissant ce droit, elle ne s'immisce ni dans l'administration ni dans l'action des tribunaux;... mais elle traduit à sa barre, porte à la connaissance du pays, flétrit

[1] Pour le détail des documents à fournir au Parlement par les divers ministres voir : Poudra et Pierre : *Traité de droit parlementaire*, 756, s.

[2] Duvergier de Hauranne : *De l'ordre legal en France*, t. I, ch. VIII, 110, s.

d'une éclatante réprobation les abus, les désordres, les prévarications[1] ».

Le Parlement, en exerçant ce droit d'enquête, doit respecter le principe de la séparation des pouvoirs. Il doit laisser au Gouvernement et à l'Administration l'initiative qui leur appartient et la liberté d'action dont ils ont besoin. Il ne faut pas que l'enquête devienne un dangereux moyen d'intimidation et de domination à l'égard des fonctionnaires publics. La responsabilité politique, civile et pénale des ministres, la responsabilité ordinaire des agents du pouvoir exécutif doit suffire. Il importe aussi que les Chambres respectent le domaine de l'autorité judiciaire. Cela implique beaucoup de réserve, dès qu'il s'agit d'un acte répréhensible au point de vue civil ou pénal. Quand le Parlement se trouve en présence de ce que nous appellerons *un fait judiciaire,* il doit s'arrêter, ou, tout au moins, ne procéder qu'avec une extrême circonspection, après avoir appelé sur ce fait l'attention des tribunaux. Le Parlement doit craindre de diminuer l'indépendance des juges compétents, en créant, pour ou contre les inculpés, un préjugé qui s'imposera aux magistrats. Ce n'est qu'à l'égard des ministres que le Parlement a, d'une manière exceptionnelle et comme garantie supplémentaire, le droit de procéder judiciairement.

La distinction entre les faits judiciaires et les faits administratifs et politiques sera, sans doute, assez difficile. La question des limites est toujours très-délicate.

Il est impossible de refuser au Parlement le droit d'enquête, c'est-à-dire le droit de s'éclairer, afin de bien exercer le contrôle du pouvoir exécutif et de bien préparer les lois. Il est impossible aussi de faire que les enquêtes parlementaires ne ressemblent point, par plusieurs côtés, aux enquêtes judiciaires. Et pourtant il importe que le Parlement ne fasse pas des enquêtes judiciaires : il ne faut pas qu'un inculpé puisse invoquer l'absolution du Parlement ou se plaindre d'avoir été condamné, sans avoir été entendu, sans avoir pu discuter les témoignages suscités par le Parlement.

[1] Martin (du Nord) : *Rapport* du 10 avril 1832.

Il est difficile de poser, en cette matière, des règles précises. La sagesse du Parlement peut seule établir les limites nécessaires de son droit d'enquête. Il doit éviter soigneusement de faire une œuvre de ressentiment passionné; il ne faut pas que l'enquête devienne un moyen de lutte entre les partis[1], un procédé pour récolter les commérages et les petits papiers qui alimentent une polémique haineuse et déloyale, et fournissent de la copie aux folliculaires de bas étage.

Parfois les enquêtes sont ordonnées par une loi, comme un moyen de préparer une réforme nouvelle et plus complète, ou encore pour sanctionner plus fortement la loi, en organisant un contrôle spécial de son exécution.

Dans la plupart des cas, les Chambres décident une enquête par une simple résolution, qui est prise sans observer la procédure législative, et qui n'a pas besoin d'être promulguée. C'est une mesure d'ordre intérieur, prise librement par la Chambre, sans qu'elle ait nécessairement besoin de consulter l'autre Chambre.

C'est par des résolutions et non par des lois que le 26 juin 1848 et les 13 et 16 juin 1871 ont été ordonnées les trois grandes enquêtes sur les événements de mai et juin 1848, du 18 mars 1871 et sur le Gouvernement de la Défense nationale. La commission, dans chacune de ces enquêtes, avait reçu « tous pouvoirs, soit pour mander ou faire comparaître auprès d'elle les personnes en état de donner des renseignements; soit pour se faire délivrer et communiquer toutes les pièces de nature à éclairer sa religion ».

La commission de 1848 profita de ces pouvoirs exceptionnels, et peut-être un peu trop étendus, pour envoyer des commissions rogatoires en province et pour demander et obtenir facilement du procureur général de Paris le concours d'un juge d'instruction.

[1] Et pourtant, même dans cette hypothèse, le parti attaqué sera habile en ne s'opposant pas à l'enquête, qu'il devra s'efforcer de rendre loyale et complète. Comme le disait M. de Falloux, en septembre 1848, à propos d'une enquête demandée sur les partis dynastiques : « Il faut ou armer la justice, ou désarmer la calomnie » (*Discours et mélanges politiques*, t. I, 129).

Souvent une commission, élue par la Chambre pour préparer un projet de loi, décide qu'il y a lieu, pour bien remplir ses fonctions, de procéder à une enquête, d'entendre les hommes ayant des connaissances spéciales.

Toute commission d'enquête a nécessairement besoin d'entendre des témoins et de demander communication de dossiers administratifs ou même judiciaires.

L'enquête est souvent écrite, faite sur des questionnaires dressés par la commission et envoyés aux personnes compétentes.

Il est admis qu'une commission peut créer des sous-commissions chargées d'une mission dans le pays ou même à l'étranger. Elle peut aussi s'adjoindre des personnes étrangères, mais en ne leur donnant que voix consultative.

En Belgique, où la Constitution avait expressément consacré le droit d'enquête, une loi du 3 mai 1880 a donné aux commissaires, ou à leurs délégués, les mêmes droits qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire. Les témoins ont les mêmes obligations et les mêmes priviléges que devant les tribunaux. La Chambre qui ordonne l'enquête peut d'ailleurs restreindre les pouvoirs des commissaires[1].

Au Canada, une loi de 1880 a permis à chaque ministre d'ordonner, pour les affaires de son département, des enquêtes, que les commissaires par lui nommés auront le droit de faire dans les formes judiciaires[2].

En Angleterre, la corruption électorale ayant été largement pratiquée pour les élections de 1880, le Parlement chargea des juges, appointés à cet effet, de faire une enquête approfondie, à la suite de laquelle plusieurs bourgs furent déchus, pour un temps déterminé, de leur droit de représentation[3].

En France, la Chambre, par une résolution du 15 novembre 1877, avait ordonné une enquête sur les élections des 14 et 28 octobre. Cette enquête rencontra, sauf de la part des fonction-

[1] *Annuaire de législ. étrang.*, t. X, 384, s.
[2] *Ibid.*, t. XI, 796.
[3] *Ibid.*, 71, s. Voir *suprà*, 184.

naires, de nombreuses résistances. Aucune loi, en effet, n'oblige les citoyens à aller témoigner, comme pour l'enquête judiciaire. On ne saurait appliquer aucune des règles du Code de procédure civile ou du Code d'instruction criminelle. La résolution d'une Chambre n'a pas la valeur d'une loi et ne crée aucune obligation pour les citoyens[1].

Peut-être serait-il bon d'imiter la Belgique. Il y aurait plus d'avantages que d'inconvénients à adopter les formes judiciaires, pourvu que les commissaires sachent bien respecter le domaine des tribunaux. L'enquête parlementaire deviendrait plus sérieuse, plus complète, plus loyale, la vérité s'en dégagerait plus facilement.

Et si, d'aventure, la Chambre se trouve en présence d'un fait judiciaire, pour lequel toute compétence doit lui échapper, et qu'il lui importe néanmoins de bien connaître, pourquoi ne pas imiter l'Angleterre? Il n'y aurait rien d'anormal à ce que le Parlement eût le droit de demander, et même d'ordonner, une enquête judiciaire sur un fait déterminé. L'indépendance de la magistrature est parfaitement respectée et le Parlement peut trouver, dans les résultats de l'enquête, une précieuse source d'informations. Quant à la suite qu'il conviendra de donner à l'enquête, l'autorité judiciaire seule doit apprécier.

Limites du contrôle parlementaire. — Il importe que le Parlement sache respecter la liberté du Gouvernement et de l'Administration. Puisque le Cabinet est responsable, il doit posséder une véritable latitude dans ses actes. Le contrôle ne doit pas établir la confusion des pouvoirs au profit du Parlement. Il doit avoir uniquement pour but d'arrêter un abus, de réparer et de punir politiquement une injustice. Il ne faut pas que le représentant se serve de ce droit pour imposer au ministre les nominations à faire ou les décisions à prendre.

C'est là une question de tact, de mesure, qui est du domaine des mœurs politiques, non de la Constitution.

[1] Ch. Lefebvre : *l. c.*, 162.

La Suède nous paraît avoir exagéré le droit de contrôle du Parlement. La Constitution décide que la Diète a un procureur général, chargé, comme celui du Roi, de surveiller les fonctionnaires. Il peut assister aux délibérations des tribunaux, sans avoir le droit d'émettre un avis. Il fait un rapport à la Diète sur la situation du pays et les projets de réforme.

Outre la poursuite pour forfaiture contre les juges, qui peut être exercée par les deux procureurs généraux, celui de la Diète peut demander la destitution des juges qui ne lui paraissent pas mériter la confiance des représentants. Il peut aussi poursuivre les ministres composant le Conseil d'État, qui auraient donné des avis contraires à la Constitution[1].

La Suède a réalisé ainsi l'omnipotence parlementaire. Le procureur général de la Diète ne remplit pas ses fonctions, s'il ne suscite pas des conflits perpétuels entre le Parlement et le pouvoir exécutif ou l'autorité judiciaire, s'il ne devient pas un instrument de révolution.

La presse et l'opinion publique diminuent la tâche du Parlement et, dans une certaine mesure, doivent diriger le contrôle que ce dernier exerce sur le pouvoir exécutif. Les Chambres seront sages et prudentes si elles savent se borner, dans la plupart des cas, à donner une publicité salutaire et, au besoin, une sanction, aux doléances du pays contre le Gouvernement.

Tout autre système réalise la confusion des pouvoirs, sans diminuer la responsabilité du pouvoir exécutif, sans rendre plus sérieuse la responsabilité du Parlement. Il ne faut pas que le Chef de l'État soit tenu dans une suspicion perpétuelle. La confiance est favorable à la bonne conduite des affaires. Pour les pouvoirs, comme pour les hommes, l'estime dont ils sont l'objet, leur donne le désir de la mériter. Figaro est le seul

[1] En Autriche, le Reichsrath a voté, en 1879, malgré le gouvernement, un projet de loi suivant lequel la Cour des comptes devient dépendante du Parlement. Son président est responsable devant la Chambre, où il a le droit de prendre la parole. La Chambre des seigneurs n'a pas encore voté cette loi qui, à plusieurs points de vue, nous paraît mauvaise. — Voir *Annuaire de législ. étr.*, t. IX, 295.

qui puisse s'imaginer valoir mieux que sa réputation. On vaut souvent bien moins : l'estime est agréable, la vertu difficile et l'hypocrisie commode.

Ne pas contrôler étroitement, injurieusement le Chef de l'État et ses ministres, ce sera presque toujours une habileté du Parlement : ils voudront mériter sa confiance et s'efforceront de justifier, par leurs actes, la réputation d'habileté, d'intégrité et de patriotisme qu'on leur attribue.

2. — *Questions et interpellations.*

Les questions et les interpellations constituent, pour le Parlement, soit un moyen de contrôle, soit une mise en œuvre directe de la responsabilité ministérielle pour un fait déterminé ou pour un ensemble de faits touchant à la politique intérieure ou extérieure.

Les questions et les interpellations s'adressent aux ministres. Ici encore les représentants ont besoin d'être très-réservés. Il importe de ne pas harceler constamment les ministres pour leur faire perdre le temps, à propos d'incidents minuscules ou controuvés.

Les deux Chambres ont un droit égal pour la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle et, par suite, pour le contrôle parlementaire, les enquêtes, les questions et les interpellations. En fait, sans doute, le Sénat sera habituellement plus calme, plus réservé, que la Chambre, mais aucun texte ne permet d'établir entre eux la moindre inégalité. C'est uniquement pour la responsabilité criminelle des ministres que le Sénat, ayant le droit de juger, n'a pas le droit d'accuser, droit réservé à la Chambre. Sauf cette réserve, le Cabinet dépend à la fois des deux Chambres et il lui sera impossible de gouverner s'il a constamment contre lui le Sénat ou la Chambre des députés. En un mot, le Cabinet, pour durer, a besoin de réaliser habituellement l'accord des trois pouvoirs : Président et Chambres.

Il est tout à fait inexact de soutenir que « le Pouvoir qui

donne l'être et la vie au Cabinet, c'est la branche populaire du Parlement[1] ».

Sans commettre une erreur aussi grande, M. Jules Ferry nous paraît s'être néanmoins éloigné de la vérité constitutionnelle lorsqu'il disait au Sénat lui-même : « Le Sénat, sans doute, ne fait pas, ne défait pas les ministères; mais il peut, par certains votes, par certains actes, lui créer une véritable impossibilité de vivre[2] ».

Le seul principe vrai, c'est l'égalité absolue des deux Chambres. Au Sénat, d'apprécier s'il ne vaut pas mieux, pour le pays, que les Cabinets soient attaqués et renversés par la Chambre des députés. C'est là une question de mœurs politiques et non de droit constitutionnel.

Par esprit de discipline, la majorité devrait s'abstenir de toute question ou interpellation. Si le Cabinet possède sa confiance, elle doit lui laisser la liberté d'agir. L'interpellation n'a pas de raison d'être, si elle ne signifie pas que la majorité abandonne le Cabinet.

De son côté la minorité, bien qu'elle trouve de précieuses garanties de libre doléance dans les questions et interpellations, bien que ce soient souvent, pour elle, les seuls moyens de contrôle efficace et de publique et retentissante protestation, la minorité fera bien de ne pas en abuser.

« Le gouvernement qui parle, écrivait Saint-Marc Girardin, en 1841, est nécessaire à l'exercice de nos institutions représentatives; le gouvernement qui agit est nécessaire à l'existence de la société. Eh bien, ce que nous demandons, c'est que le gouvernement qui parle n'entrave pas le gouvernement qui agit[3] ».

L'opposition, qu'elle soit oratoire ou active, ne doit pas être, de mauvaise foi, un obstacle au gouvernement nécessaire du pays. L'opposition inquiète, brouillonne, têtue, nuit beaucoup

[1] Ribert : *Esprit de la Constitution de* 1875, 95; cpr. 100, s.; 105, s.

[2] J. Ferry : *Discours* sur la Réforme judiciaire, *Officiel*, 29 juillet 1883, 1119.

[3] Saint-Marc Girardin : *Souvenirs d'un journaliste*, 339.

plus qu'elle ne profite à un parti : elle laisse douter de ses aptitudes pour l'exercice du pouvoir. Si elle est loyale, mesurée, toujours juste, l'opposition est utile au pays, et devient la meilleure préparation à la victoire du parti qui la dirige.

Questions. — En pratique, les questions ne peuvent être faites que si le ministre y consent. Sur son refus, le représentant n'a qu'un seul moyen d'agir : il doit transformer sa question en interpellation.

Nul ne pouvant interrompre l'ordre du jour, qui est la loi de la discussion, les questions doivent être posées au commencement ou à la fin de la séance.

Il est de règle de ne faire que des questions brèves et de ne donner la parole, après le ministre, qu'à l'auteur de la question. Pour permettre à un tiers d'apporter des explications nécessaires et pour développer la discussion, la Chambre décide parfois que la question sera transformée en interpellation, ce qui permet un vote d'ordre du jour motivé. Les questions ne sont jamais suivies d'un vote.

Les questions posées à propos de la discussion du budget sont absolument libres : elles font partie intégrante de la délibération financière.

Interpellations. — Jusqu'en 1830 il n'y eut à peu près pas d'interpellations terminées par un vote, mais seulement des explications demandées incidemment à une discussion. Après 1830, les interpellations devinrent fréquentes. On exigea d'abord que l'Assemblée donnât l'autorisation et fixât la date. En 1849, il fallut en outre que la demande d'interpellation fût faite par écrit. C'est à cette époque que les ordres du jour motivés devinrent possibles.

Supprimé en 1852, le droit d'interpellation fut rétabli par le décret du 19 janvier 1867 [1].

[1] L'adresse, sorte d'interpellation bien mitigée, critique générale, et souvent inutile, de la politique gouvernementale, avait été rétablie par le décret du 24 novembre 1860.

La Constitution de 1875 ne parle pas des interpellations, qui sont la conséquence nécessaire du régime parlementaire.

Actuellement la demande d'interpellation doit être remise par écrit au président de la Chambre, qui, le ministre entendu, fait fixer la date, sans débats sur le fond. Pourvu que le ministre intéressé y consente, la discussion immédiate peut être décidée. Sinon, les interpellations sur la politique extérieure sont renvoyées au plus tard à un mois. Les interpellations sur la politique extérieure peuvent être indéfiniment ajournées.

Le ministre, qui ne peut pas empêcher la mise à l'ordre du jour d'une interpellation, est toujours libre de ne pas répondre, ou de demander, avant la discussion, que la Chambre repousse l'interpellation par la question préalable.

Les interpellations se terminent par un ordre du jour pur et simple, ou motivé. Entre plusieurs ordres du jour, la priorité appartient à l'ordre du jour pur et simple et, entre les autres, au plus ancien.

L'ordre du jour motivé peut être renvoyé aux bureaux, qui nomment une commission sur le rapport de laquelle il est définitivement statué.

L'auteur d'une interpellation peut toujours la retirer. Toutefois elle peut être reprise, au point où elle se trouve, par tout autre représentant. Souvent c'est un moyen, pour le ministère, d'obtenir un vote de confiance que l'auteur voulait prudemment éviter.

Comme conséquence de l'interpellation, la Chambre peut émettre tel vote, et prendre telles résolutions qui lui paraîtront convenables. Parfois une enquête a été décidée par un ordre du jour motivé.

C'est en général sur des interpellations que les ministères sont renversés par les majorités récemment formées. La Chambre émet un vote de blâme contre le Cabinet qui, tantôt essaie de s'appuyer quelque temps sur l'autre Chambre, tantôt se résout à dissoudre la Chambre où il a été mis en minorité, tantôt enfin, et c'est le cas le plus fréquent, offre sa démission au Chef de l'État.

3. — *Accusations politiques.*

Si les accusations politiques étaient une garantie habituelle des libertés publiques, la question mériterait d'être examinée avec détail. Il n'en est pas qui ait été plus diversement résolue, suivant les époques et les pays.

Les accusations politiques contre le Chef de l'État, les ministres et les simples particuliers sont devenus de plus en plus rares. Les partis ont facilement compris qu'il valait mieux s'interdire ces œuvres de passion qui, presque toujours, dépassent le but, en nuisant à ceux qui ont donné trop libre carrière à leurs ressentiments.

La difficulté de trouver un bon système d'accusation et de jugement, la préoccupation d'appliquer des peines sévères, pour atteindre les inculpés dans leur fortune, leur liberté et même leur vie, ont singulièrement contribué à faire des accusations politiques un souvenir historique et non un moyen habituel de gouvernement.

Fox, qui, en 1788, avait été si ardent contre Warren Hastings, qualifiait, en 1806, de grossière manœuvre, une accusation politique (*impeachment*). Sir Robert Peel estimait que ce procédé avait fait son temps. En 1848, Anstey échoua complétement en voulant faire mettre en accusation lord Palmerston.

Suivant la maxime de Robert Peel, un cabinet ne cherche plus dans les archives de l'État des armes contre les ministres tombés. C'est la pratique de l'oubli, la plus sage de toutes, à l'égard d'hommes qui ont eu le seul tort de se tromper sur les aspirations nationales et qui en ont été vivement punis par la victoire de leurs adversaires.

« De grâce, s'écriait Thiers, à la séance du 4 mars 1873, arrivons à la tolérance politique... La tolérance politique, c'est le respect des opinions d'autrui,... c'est d'accorder qu'on peut croire à une autre forme de gouvernement, la désirer, la servir,

sans être ou un mauvais citoyen ou un malhonnête homme ».

Les accusations politiques ont presque toujours été une arme d'intolérance, une application de cette tendance trop naturelle qui nous porte à détester, à mépriser et à essayer de déshonorer ceux qui ont le seul tort de ne pas être de notre avis.

Il est toujours mauvais et souvent maladroit d'écouter sa haine. Dans ses brusques retours et dans ses générosités soudaines, l'opinion publique abandonne ceux qui, trop âpres dans leurs ressentiments, ne se contentent pas de la victoire et exigent la vengeance.

Il suffit de se rappeler la défaveur que la condamnation, en 1815, du général Ney jeta sur la Restauration, et tous les efforts qui, malgré les émeutes populaires, furent tentés pour sauver, en 1830, les ministres de Charles X de la peine capitale, et l'on comprendra que le temps des accusations politiques est bien passé.

Malgré la vivacité des passions politiques, la Chambre des députés a su être sage en repoussant, le 13 mars 1879, l'accusation dirigée, par la Commission d'enquête sur les élections du 14 octobre 1877, contre les ministères du 17 mai et du 23 novembre 1877[1].

La Constitution de 1875 a décidé que le Président, responsable seulement dans le cas de haute trahison, et les ministres, responsables pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, ne peuvent être accusés que par la Chambre et jugés que par le Sénat, constitué en Cour de justice.

Les particuliers prévenus d'attentats commis contre la sûreté de l'État, sont en principe justiciables des tribunaux ordinaires. Toutefois, un décret du Chef de l'État, rendu en Conseil des ministres, peut attribuer au Sénat le droit de les juger[2].

[1] Voir le *Rapport* de M. Henri Brisson, du 8 mars 1879, dans lequel sont cités, à l'appui des poursuites, 13 articles du Code pénal.

[2] Lois du 24 février 1875, art. 9; du 25 février, art. 6; du 16 juillet, art. 12. — Cpr. Const. 1791, tit. III, ch. II, sect. IV, art. 5. — C. an VIII, art. 69, s.

Beaucoup de Constitutions enlèvent au Chef de l'État le droit de grâce et d'amnistie à l'égard des ministres condamnés. Notre Constitution de 1848 (art. 55) dén-

Les Chartes de 1814 et de 1830 n'avaient pas donné à cette dernière compétence le caractère facultatif qui résulte de la Constitution de 1875.

La Charte de 1814 restreignait la responsabilité des ministres à la trahison et à la concussion. La Charte de 1830 ne portait plus cette réserve.

Ces deux Chartes avaient, comme la Constitution actuelle, confié l'accusation à la Chambre des députés, et le jugement à la Chambre haute. Comme la Constitution actuelle, la Charte de 1814 annonçait une loi sur l'accusation, l'instruction et le jugement. Cette loi n'est pas venue. Il a fallu procéder par tâtonnements et les usages sont devenus la seule loi[1].

Cette loi est difficile à faire, peut-être parce qu'on veut qu'elle soit forte, efficace et complète et surtout claire et précise. Or, à lire tout ce qui a été écrit, à comparer tout ce qui a été pratiqué, en matière d'accusations politiques contre le Chef de l'État, les ministres et les particuliers, on voit aisément combien la question est délicate. Tout est discuté et discutable, surtout la qualification des délits et la nature de la peine à prononcer. Aussi les accusations politiques, pratiquées seulement dans les pays en perpétuelle effervescence révolutionnaire, soit en fait inconnues dans les pays, parlementaires ou non, qui jouissent d'un gouvernement libre et fort et dans lesquels il y a des luttes électorales et non des guerres civiles.

Le système français qui partage la compétence entre les deux Chambres, existe en Angleterre, en Italie, au Portugal, au Brésil et ailleurs.

nait ce droit à l'Assemblée. La Constitution de 1875 n'a pas prévu cette application du droit de grâce.

[1] E. Cauchy : *Les précédents de la Cour des pairs* (1839). — De pareilles lois ont été également annoncées et n'ont pas encore été faites en Belgique, en Italie et au Portugal. Elles existent, au contraire, en Autriche, en Grèce, au Brésil et en Roumanie.

M. Pascal-Duprat a déposé, en 1878, deux projets de lois très-étudiés, susceptibles de controverses sur plusieurs points, relatifs à la responsabilité présidentielle et à la responsabilité ministérielle. Un rapport favorable a été fait par M. Durand (*Officiel*, 3 et 4 février 1878, 12 et 16 juin 1879).

En Belgique, l'accusation, émanée de la Chambre des représentants, est jugée par la Cour de cassation, chambres réunies. On invoque en faveur de ce système l'impartialité de la Cour de cassation, moins accessible aux passions politiques que le Sénat[1]. L'expérience semble pourtant démontrer que l'on fait toujours un triste cadeau à la magistrature lorsqu'on lui demande des jugements politiques : elle y compromet presque toujours son prestige et parfois même sa dignité et son honneur. Elle garde difficilement sa liberté, surtout si l'accusateur jouit du prestige et de la popularité qui, en général, s'attachent à la Chambre des députés.

C'est ce qui doit faire repousser le système de la Haute Cour de justice qui a existé, en France, de 1791 à 1814, de 1848 à 1870.

En Autriche, le droit d'accusation appartient à chacune des Chambres. Le jugement émane d'une Haute Cour, composée de vingt-quatre membres, douze élus par chaque Chambre, en dehors de ses membres, choisis parmi les jurisconsultes. Par des récusations ou un tirage au sort, cette cour doit être réduite à douze membres, six élus par chaque Chambre.

Le meilleur système d'accusations politiques serait celui qui, se séparant absolument du domaine judiciaire, ne viserait que des faits politiques, ne prononcerait que des peines politiques, en laissant à l'État et aux particuliers le soin de poursuivre, devant les tribunaux ordinaires, la réparation civile et pénale des préjudices causés par les coupables.

Le Sénat, tribunal politique aussi compétent qu'autorisé, aurait simplement à juger si le Chef de l'État et les ministres[2],

[1] Thonissen : *Constitution belge annotée*, 578°, 398, s. — O. de Kerchove de Denterghem : *De la responsabilité des ministres dans le droit public belge* (1867), 157, s.

[2] Nous laissons de côté les particuliers, car nous n'avons jamais pu comprendre une Haute Cour, encore moins un Sénat, chargés de les juger. Que le Code pénal soit modifié pour mieux fortifier l'État contre ses ennemis, rien de mieux ! mais une juridiction exceptionnelle, un tribunal politique, pour juger des délits de droit commun, c'est là une injustice — et nous ajouterons un mauvais service rendu au gouvernement. Il suffit de se rappeler le résultat de tous les retentissants procès politiques du gouvernement de Juillet et du second Empire. L'inculpé n'était qu'un écervelé : le condamné était un émeutier endurci, un adversaire éternel de la société.

au lieu de commettre une erreur, suffisamment punie par la chute du pouvoir, se sont rendus coupables de dol, de violences, de corruption, de trahison, en un mot, s'ils ont, volontairement et de mauvaise foi, ou même par une inexcusable négligence, causé ou essayé de causer un préjudice à la patrie ou aux citoyens.

Dans le cas où la culpabilité serait admise, le Sénat ne pourrait prononcer que la déchéance des fonctions actuelles et peut-être édicter, pour l'avenir, l'interdiction politique.

Ainsi l'accusation, le jugement, la peine, seraient de même nature que la faute. L'accusation pourrait être une véritable garantie de liberté, parce que les conséquences cesseraient d'être moins redoutables que dans la législation actuelle.

Actuellement, sauf quelques précédents, tout fait défaut : la procédure, la qualification des délits, la peine. Il faut recourir à de dangereuses assimilations, à de redoutables extensions[1]. L'arbitraire inévitable laissé au tribunal effraie les accusateurs et les juges et arrive ainsi à profiter aux coupables.

En Angleterre, « les votes de défiance ont remplacé les arrêts de mort, la disgrâce temporaire du Parlement impérial, le billot et la hache[2] ».

Aux États-Unis, suivant la remarque de Tocqueville, le jugement politique, bien que judiciaire en la forme, est administratif au fond[3].

Le Président et tous les fonctionnaires, y compris les ministres, qui sont convaincus de trahison, de dilapidation du trésor public ou d'autres grands crimes et d'inconduite (*misdemeanor*), sont destitués de leurs fonctions et déclarés incapables d'exercer aucune fonction honorifique, de confiance ou salariée.

[1] « Considérant, disait l'arrêt qui condamna les ministres de Charles X, qu'aucune loi n'a déterminé la peine de la trahison, et qu'ainsi la Cour est dans la nécessité d'y suppléer. »

[2] Fischel : *Constitution d'Angleterre*, t. II, 409.

[3] Tocqueville : *Démocratie en Amérique*, ch. VII, t. I, 176, s. — Cpr. Laboulaye : *Histoire des États-Unis*, t. III, 15e leçon, 399.

Ce système ne porte pas atteinte au principe de la division des pouvoirs. Le Sénat ne constitue pas, comme en France, un tribunal d'exception. Le coupable, en effet, n'est pas puni pour un fait judiciaire, mais pour un fait administratif ou gouvernemental. Il est puni uniquement par où il a péché. Le domaine de l'autorité judiciaire est inviolé et le fonctionnaire demeure toujours, pour les faits qui ont amené sa destitution, passible de procès, de jugement et de condamnation devant les tribunaux ordinaires[1].

Ce système d'*impeachment* ne menace et ne peut menacer que les fonctionnaires seuls. Pour tous les crimes, quels qu'ils soient, les citoyens ne sont justiciables que du jury[2]. L'*impeachment* peut être plus fréquent que l'accusation politique telle qu'elle est organisée en Angleterre, en France et dans les pays parlementaires, parce qu'il est calme, modéré et paraît juste. En Angleterre et en France la peine dépasserait le crime. En Amérique, il est proportionné à la faute et constitue, en même temps, une peine vivement sentie par le coupable.

Au fond, le jugement politique aux États-Unis est, par sa modération même, une arme redoutable, qui met ceux qui gouvernent à la discrétion de la majorité. Pouvant les destituer et leur interdire toute vie politique, en respectant leur fortune, leur liberté et leur vie, le Sénat, s'il se concerte avec la Chambre, a les moyens de dominer absolument tout le gouvernement et d'exercer une pleine omnipotence.

La possibilité de l'interdiction politique peut devenir une arme de parti bien redoutable : elle permet de priver l'autre parti de tous ses chefs qui se trouveraient occuper une fonction publique. Le parti récemment vainqueur signalerait ainsi sa prise de possession du pouvoir par la décimation, ou mieux la décapitation, de l'autre parti. C'est par là que le système américain est peut-être défectueux. Il vaudrait mieux n'admettre que la destitution, en laissant aux électeurs, à l'opinion pu-

[1] Const. des États-Unis, art. 1, sect. 3, § 7; — art. 2, sect. 4. — Cpr. Mexique, art. 103, s.

[2] *Ibid.*, art. 3, sect. 2, § 3.

blique, le soin de prononcer et de faire durer, si cela est nécessaire, l'interdiction politique des fonctionnaires malfaisants.

Nous avons trop obéi en France, nous devrions peut-être dire en Europe, si nous mettons de côté l'Angleterre, à cette double idée : châtiment très-sévère pour les ministres et autres coupables de crimes contre l'État, — nécessité de protéger les ministres et les fonctionnaires contre des accusations trop faciles, qui deviendraient nombreuses et subversives.

De là, des peines très-sévères. De là une juridiction exceptionnelle. De là enfin cette autorisation préalable de la Chambre, du Conseil d'État ou de tout autre corps d'État, autorisation nécessaire pour que les simples particuliers puissent obtenir réparation d'un préjudice résultant d'un délit de droit commun commis par un ministre ou par un de ses subordonnés, dans l'exercice ou même en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

On dit en faveur de cette pratique que s'il en était autrement, les adversaires des ministres inventeraient constamment des accusations pareilles pour entraver la marche du gouvernement[1].

On admet, il est vrai, que si l'autorisation n'est pas accordée, les particuliers ont le droit d'actionner l'État, qui est censé prendre à son compte la faute avec toutes ses conséquences pécuniaires. La théorie contraire « consacrerait une véritable spoliation » de celui qui a subi le préjudice[2].

Nous répondrons simplement que la marche du gouvernement n'est désirable, que si elle demeure conforme au droit. Quant à la responsabilité de l'État, chacun sait qu'en France, comme en Belgique et ailleurs, c'est une garantie illusoire, une consolation platonique. Rien de plus difficile que de trouver un tribunal compétent et d'obtenir une condamnation contre l'État, si ce n'est de faire exécuter cette condamnation[3].

[1] A. Giron : *Le droit administratif de la Belgique* (1881), t. I, 243, s. — O. de Kerchove de Denterghem : *l. c.*, 178, s.; 265 s.

[2] *Id.* : *ibid.*, 281, s.

[3] Voir un curieux discours de M. Humbert à la Chambre des députés (séance du 4 mai 1882). Le ministre de la justice y constatait l'impossibilité de trouver un tribunal compétent pour juger de la responsabilité civile d'un ministre.

Tout autre est la garantie qui résulte de la pratique anglaise et américaine. Le ministre ne devient pas un homme supérieur pour lequel la justice ordinaire n'offre pas de suffisantes garanties. On fait à l'autorité judiciaire l'honneur de la croire excellente pour tous, y compris les ministres. Quant aux plaideurs téméraires, il est facile de les punir par un système d'amendes et d'indemnités au profit de ceux qu'ils persécuteraient de mauvaise foi.

Réduite, comme nous le proposons en nous inspirant des États-Unis, l'accusation politique pourrait avoir des avantages, pourvu qu'elle constituât une garantie loyale de bon gouvernement. Elle servirait à délivrer le pays d'un Président ou de ministres devenus ou reconnus indignes du pouvoir. Elle constituerait peut-être un moyen préventif très-salutaire. La peine serait proportionnée à la faute et pourrait devenir moins rare que les peines capitales de l'accusation politique, telle qu'elle se trouve actuellement organisée[1].

D'ailleurs, même en pacifiant ainsi les luttes des partis, l'accusation politique devrait demeurer assez rare : elle est une garantie suprême, invoquée si toutes les autres deviennent insuffisantes.

Andrew Johnson, mis en accusation à cause de ses manœuvres *obstructionnistes,* de son *veto* systématique, fut acquitté par le Sénat qui, pourtant avait toujours voté, à la majorité des deux tiers, les lois renvoyées par le Président. La même majorité ne se retrouva plus pour destituer le Chef de l'État.

[1] Bluntschli (*Droit public,* liv. IV, ch. I, 174, s.) voudrait que la responsabilité judiciaire s'appliquât à la faute *fonctionnelle* et non pas à la *violation de l'ordre juridique,* qui est parfois une nécessité de salut public, tandis que souvent un mauvais gouvernement conduira le pays à sa perte, sans commettre la moindre illégalité. Il faut regarder à la conduite et punir les fautes, l'inintelligence ou l'ignorance : l'incapable, même non malhonnête et respectueux de la loi, doit pouvoir être écarté du pouvoir.

Ce système de Bluntschli suppose l'absence de régime parlementaire. Il ne serait indispensable, — et d'ailleurs peu efficace, — que si les ministres étaient indépendants du Parlement, si le Chef de l'État exerçait un gouvernement personnel. L'expulsion des incapables est bien mieux obtenue par la responsabilité purement politique des ministres.

Cet exemple montre que, même très-adoucie, même ayant perdu sa nature judiciaire, l'accusation politique est une mesure très-grave, à laquelle il ne faut recourir qu'avec une grande réserve.

Il faut laisser les hommes tombés du pouvoir aux réflexions salutaires de l'ambition déçue. Les blessures de l'amour-propre sont assez cuisantes, pour ne pas les envenimer par des accusations souvent injustes.

Un parti tout-puissant qui exige la vengeance comme une suite de triomphe est maladroit, parce qu'il ne sait pas être généreux. Les duretés font de ses adversaires des victimes, qui appellent et obtiennent souvent la sympathie. Un parti au pouvoir se perd beaucoup plus par ses propres excès que par l'habileté des partis opposés. Cela est vrai partout : l'homme est le principal auteur de ses échecs, de ses malheurs et de ses impuissances.

CHAPITRE XII.

AUTORITÉ JUDICIAIRE.

I.

Nature de l'autorité judiciaire.

L'autorité judiciaire est chargée de dire le droit dans les procès intéressant les particuliers ou les personnes publiques. Interrogé par des plaideurs, qui ne peuvent pas s'accorder sur un point déterminé, le juge se prononce sur la question, telle qu'elle lui est posée, il applique la loi et il impose sa décision aux parties en présence.

L'autorité judiciaire, si elle n'a pas de spontanéité, si elle attend d'être saisie, n'est donc pas réduite à un rôle purement consultatif : elle ne se borne pas à faire une sorte de recherche scientifique de la loi applicable; elle sanctionne cette loi, elle en détermine le mode et l'étendue d'application aux faits du procès, elle donne des ordres que les deux plaideurs seront forcés d'exécuter. L'autorité judiciaire est dépositaire d'un véritable *pouvoir,* puisqu'elle a le droit de commander aux citoyens.

A la différence du pouvoir législatif, ses ordres ne sont ni spontanés, ni universels : ils ne prévoient pas uniquement l'avenir, ils ne comportent pas une obligation identique pour tous les citoyens.

L'autorité judiciaire est surtout chargée de liquider le passé. Parfois seulement, afin de mettre de la netteté dans les rapports

juridiques qu'elle examine et de prévenir des difficultés nouvelles, à propos des mêmes faits, entre les mêmes plaideurs, la sentence contiendra des ordres pour l'avenir, ordres peut-être nécessaires pour réparer complétement les injustices passées.

A la différence du Gouvernement et de l'Administration, la Justice, ayant à statuer sur des droits, et non sur des intérêts plus ou moins respectables, ne jouit d'aucun pouvoir arbitraire. La loi lui dicte son devoir strict : elle recherche, elle proclame, elle sanctionne, elle fortifie le droit au profit du plaideur dont les prétentions lui paraissent fondées. Elle n'est pas chargée de compléter la loi, par des ordres généraux, comme le Gouvernement. Elle ne peut pas exécuter spontanément, par des mesures qu'elle détermine, les ordres législatifs et gouvernementaux comme l'Administration. Elle n'a pas à se constituer la gardienne des intérêts généraux de l'État, du département, de la commune, des établissements publics, et à imposer aux citoyens et aux personnes administratives des sacrifices variables, d'après les circonstances. Le juge ne peut pas invoquer, comme seule raison de ses décisions, des motifs d'utilité sociale : la loi seule doit être la base des ordres qu'il donne aux plaideurs.

Gouvernement, Administration, Justice sont donc également dominés par le pouvoir législatif : la loi est la limite de leur activité, mais cette activité a des modes variables, bien caractéristiques. Il s'agit toujours de connaître, de proclamer, d'appliquer, d'exécuter la loi. Le Gouvernement et l'Administration, à des degrés divers, et avec une différence d'intensité plutôt que de nature, sont chargés de la défense, de la tutelle, des intérêts généraux, qu'ils ont le droit de faire dominer pratiquement sur les intérêts individuels. Les mesures d'exécution que ces deux autorités gouvernementale et administrative ont le droit de prescrire régissent à la fois le présent et l'avenir.

La Justice demeure toujours dans la sphère du droit : elle ne le crée pas, comme le font parfois, par leurs actes, le Gouvernement et l'Administration, elle le découvre et le sanctionne,

sans avoir aucune liberté d'appréciation, qui, de son vrai nom, s'appellerait une injustice.

L'autorité judiciaire applique donc la loi, comme les autorités gouvernementale et administrative, mais la loi lui laisse une moins grande liberté d'action. Elle doit dire le droit éternel, invariable, inflexible, et non l'utilité passagère, contingente et arbitraire. Les faits, tels qu'ils se sont passés, la loi, telle qu'elle est, voilà ce que le juge doit connaître, examiner, comparer et mettre d'accord.

Il y a donc entre ces trois autorités Gouvernement, Administration, Justice, identité de but et différences de moyens. Le but pour tous est l'application, l'exécution de la loi. Les moyens, nous avons essayé d'en caractériser la diversité. Cela nous conduit, à reconnaître que nous avons là trois branches distinctes du pouvoir exécutif, et que, si les mêmes agents peuvent s'occuper du Gouvernement et de l'Administration, il est impossible de leur confier la Justice. Les moyens sont trop opposés pour comporter le même esprit. Les différences d'activité exigent des aptitudes bien opposées.

Par cela même que le Gouvernement et l'Administration jouissent d'un certain arbitraire dans les ordres généraux ou individuels qu'ils donnent aux citoyens, conformément à la loi, le Parlement doit avoir le droit de contrôler leurs actes afin de savoir s'ils sont restés fidèles à l'intérêt général. Que si ces actes ont été contraires au droit, tel qu'il résulte de la loi ou des conventions librement faites, le Gouvernement et surtout l'Administration pourront, suivant des distinctions trop délicates pour être faites en peu de mots, devenir justiciables des tribunaux civils, administratifs ou criminels. Ceux-ci rempliront leur mission de dire le droit et devront avoir assez d'indépendance pour donner, si cela est juste, gain de cause aux simples particuliers.

La Justice a donc besoin d'être soustraite à toute influence qui aurait pour effet d'altérer l'impartialité nécessaire de ses décisions. La nature de sa mission conduit à lui donner des organes qui, dans leur existence et dans leur activité, soient

indépendants des Chambres, du Chef de l'État, des ministres et de leurs subordonnés. Autant la hiérarchie et la discipline sont indispensables pour le Gouvernement et l'Administration, autant la liberté complète de la Justice est nécessaire pour assurer le triomphe du droit, la fidèle, exacte et complète application de la loi.

Le caractère exécutif de la Justice a été nié par beaucoup d'auteurs. Les procédés pratiques qui ont pour but de créer un personnel et des institutions judiciaires, d'assurer des décisions éclairées et impartiales, ont souvent varié et il en est peu qui ne soient l'objet d'une controverse. Presque toutes les questions relatives à l'autorité judiciaire sont actuellement discutées, peut-être parce que les progrès de la démocratie ont augmenté, s'il est possible, l'importance d'une bonne organisation de la Justice, en multipliant les hypothèses où les citoyens ont le droit ou le désir d'invoquer la protection des tribunaux.

Beaucoup de raisons ont été invoquées contre la doctrine qui fait de la Justice une branche, même autonome et indépendante, du pouvoir exécutif.

Vraie dans les Constitutions monarchiques, a-t-on dit, cette doctrine ne saurait être admise dans une Constitution républicaine. La justice, en effet, ne se rend plus au nom du Chef de l'État, il n'y a plus de justice retenue : toute la justice est déléguée. En d'autres termes, le juge est souverain, et c'est au nom du peuple qu'il rend ses jugements et en ordonne l'exécution[1].

La Constituante fit de la justice un troisième pouvoir. En cela, elle restait, en parfaite connaissance de cause, fidèle à la doctrine de Montesquieu et à la nature des choses[2].

[1] Cpr. s.-c. 28 floréal an XII. — Ch. 1814, art. 57. — Ch. 1830, art. 48. — Const. 1852, art. 7, d'un côté — et, de l'autre côté, Constit. 1791, tit. III, ch. III, IV, V. — C. an III, tit. V, V, VIII. — Décr. 6 sept. 1870. — Loi 2 sept. 1871, art. 2. — D. 2 août 1879, art. 25. *Suprà*, 387, note 2. — Remarquer que, peut-être par inadvertance, le décret de 1879 porte, comme le décret de 1870 : « La République mande et ordonne... » au lieu : « Le Président de la République mande... »

[2] Montesquieu : *Esprit des lois*, XI, 6. — Voir notre *Séparation des pouvoirs*, 276, s., pour l'explication critique de ce texte.

M. Barckhausen a donné du passage de Montesquieu une explication qui nous

La preuve que la Justice est distincte du pouvoir exécutif se trouve dans l'inamovibilité qui rend les juges indépendants du Chef de l'État. Cette indépendance a d'ailleurs augmenté de plus en plus, à mesure que la nature propre de l'autorité judiciaire a été mieux connue. Ainsi, les conflits, qui autrefois étaient jugés par le Roi ou l'Empereur en Conseil d'État, sont maintenant jugés par un tribunal supérieur aux juridictions civiles et administratives[1]. Or, logiquement, l'indépendance ne saurait exister qu'entre pouvoirs distincts.

L'exécution de la loi est peut-être préparée par la Justice, mais elle n'est pas réalisée par elle : il lui faut recourir à l'Administration pour faire exécuter ses jugements. Cela revient à dire que l'Administration, unie au Gouvernement, a seule la réalité de la puissance exécutive et que, pour l'exécution des jugements, elle est subordonnée à la Justice.

Voilà donc une prétendue branche du pouvoir exécutif qui est supérieure aux deux autres et qui, en outre, a souvent, dans les tribunaux civils, criminels ou administratifs, le droit de juger les actes de l'Administration, d'annuler ses excès de pouvoirs, d'énerver ses règlements illégaux. L'indépendance se complète donc, à plusieurs points de vue, par une véritable domination. En réalité, le pouvoir exécutif est soumis aux tribunaux qui, tantôt peuvent le juger, tantôt lui ordonnent souverainement d'employer la force dont il dispose pour assurer l'exécution des sentences rendues entre les plaideurs[2].

paraît plus ingénieuse que fondée (Revue critique de législation, 1882, 590, s. : *Un paragraphe de l'Esprit des lois*).

[1] Loi 24 mai 1872, art. 25, imitant la Constit. 1848, art. 89 et loi 3 mars 1849, art. 64.

[2] En ce sens, Rossi : *Droit constitutionnel*, 93e leçon, t. IV, 241, s. — Oudot : *Conscience et science du devoir*, 403, 1. — Pellat : Trad. de l'*Encyclopédie juridique* de Falck, § 40 et Appendice. — G. Humbert : Revue critique de législation, 1877, 537, s.; *Discours* à la Chambre des députés, 8 juin 1882; *Préface* à l'*Essai sur la réforme judiciaire*, par M. Vavasseur, p. VI, s. — Rozy : *Des divisions du pouvoir*, 35, s. — Testoud : Revue critique de législation, 1880, 541. — Persil : *Discours de rentrée* à la Cour de Paris (3 nov. 1832). — Le Berquier : *Le barreau moderne*, 283, s.; 353, s. — E. Poitou : *La liberté civile*, ch. II, 48, s. — Dubs (*Le droit public de la Suisse*, t. I, 133, s.) va encore plus loin en plaçant le pouvoir judiciaire sur le même rang que le pouvoir législatif.

Malgré l'autorité des partisans de cette doctrine des trois pouvoirs, traditionnelle depuis Montesquieu, malgré les ingénieux arguments qui ont été invoqués et que nous venons d'exposer dans toute leur force, nous croyons fermement que la doctrine des deux pouvoirs est seule conforme à la vraie nature de l'autorité judiciaire[1].

La Justice est une branche du pouvoir exécutif, parce qu'il lui est impossible d'être autre chose. L'analyse philosophique ne permet de distinguer que la loi et l'exécution de la loi. Toutes les fonctions politiques se réduisent à l'un ou à l'autre de ces actes. Le Parlement ordonne, conformément à la justice, à la raison, à l'utilité sociale, en demeurant dans les limites de la Constitution, et tous les pouvoirs, toutes les autorités, tous les dépositaires du droit de commander aux citoyens, tous ceux qui ne seront pas législateurs, emploieront leur activité à préparer, faciliter, assurer l'exécution de la loi. Tous, juges et administrateurs, seront les serviteurs de la loi, et ils ne peuvent pas être autre chose sans manquer au but légitime de leur activité.

Il nous semble vraiment que, dans la discussion de cette doctrine, les adversaires et aussi certains partisans, ont attaché beaucoup trop d'importance aux moyens de création et aux accidents d'existence de l'autorité judiciaire. La nature d'un pouvoir ne saurait résulter de son mode pratique d'organisation dans un pays donné.

Si un Napoléon Ier a directement ou indirectement le droit de nommer les sénateurs et les députés, sera-t-il vrai de dire que le pouvoir législatif est devenu une branche du pouvoir exécutif? Non sans doute. La fonction législative sera mal remplie, parce qu'elle sera mal organisée, mais elle gardera sa nature propre, elle sera supérieure à la fonction exécutive. La confusion des pouvoirs, le despotisme unique ou collectif, ne sauraient donner tort aux classifications philosophiques des fonctions du pouvoir social.

[1] Voir *suprà*, 77, s.; 323, s., — et notre *Essai sur la séparation des pouvoirs*, 135, s.; 275, s.

Supprimez l'inamovibilité, enlevez à la Reine d'Angleterre ou au Président de la France le droit de nommer les magistrats, ou bien abolissez l'élection des juges en Suisse et dans les États de l'Union américaine, rétablissez la fiction de justice retenue, ou bien, poussant jusqu'au bout l'idée de justice déléguée, réalisant la souveraineté absolue du pouvoir judiciaire, formulez les jugements, non plus au nom du Roi ou du Président, du peuple ou de la république, mais au nom de la Justice, quand vous aurez accompli toutes ces réformes, la Justice sera-t-elle changée? Les plaideurs cesseront-ils de lui demander de dire le droit et, pour cela, de connaître, comprendre, appliquer, sanctionner et exécuter la loi?

Évidemment non! La nature de la Justice est donc indépendante des procédés pratiques, plus ou moins heureux, qui font choisir les juges et organiser les tribunaux. Sous la république, comme sous la monarchie, l'autorité judiciaire demeure logiquement une puissance chargée d'assurer l'exécution de la loi. Il pourra y avoir des empiétements de la Justice sur les autres pouvoirs ou de ces pouvoirs sur la Justice. Le juge dépassera son domaine, ou bien ne l'occupera pas tout entier. Empêchez les Parlements d'exercer le droit de remontrances, de rendre des arrêts de règlement ou de citer devant eux les intendants pour faits d'administration. Otez au Chef de l'État le droit d'évocation, le droit de juger les conflits. Vous aurez créé des garanties pour la liberté civile, vous aurez purifié et fortifié la Justice, mais l'aurez-vous changée dans sa fonction normale, éternelle, essentielle, d'appliquer et d'exécuter les lois nationales?

Dire que la Justice n'est pas exécutive, parce qu'elle a besoin de la force publique pour exécuter ses jugements, c'est dire qu'il n'y a qu'un seul pouvoir exécutif : le soldat, le gendarme, le gardien de la paix. Eux seuls exécutent vraiment l'ordre du législateur, eux seuls donnent à la loi son caractère irrésistiblement obligatoire. Le ministre, le préfet, le maire, donnent, comme le juge, des ordres à la force publique : ils appliquent la loi. ils ne l'exécutent pas, dans le sens trop ma-

tériel que l'on veut attacher à cette expression. Faut-il dire aussi qu'ils ne sont pas des agents exécutifs?

Ne soyons donc pas dupes des mots et reconnaissons que l'agent exécutif, c'est vraiment celui qui veut, qui ordonne : la force publique est un instrument de tous les pouvoirs légitimes, elle réalise matériellement leurs volontés légales, mais elle n'a ni volonté, ni spontanéité. Le pouvoir exécutif, c'est le ministre, c'est le préfet, c'est le juge civil et administratif, c'est celui qui a le pouvoir de commander aux citoyens et de disposer de l'armée et de la police, de mettre la force à l'appui de ses volontes conformes à la Constitution et aux lois.

Nous avons beau chercher des différences de fonctions, de nature, entre la Justice et le Gouvernement ou l'Administration, nous n'en trouvons pas d'autres que celles résultant de leur organisation, de leur mode d'action : pour ces trois autorités le but est le même, elles imposent l'observation de la loi à tous, elles l'appliquent, elles l'exécutent.

Entre elles les seuls liens de subordination réciproque résultent des nécessités de l'exécution de la loi : ils doivent respecter leurs domaines et, par suite, observer les ordres réguliers des diverses autorités exécutives et accomplir les actes qui en sont la conséquence nécessaire. Pour tous, en effet, le respect de la loi, leur commun maître, est la raison d'être de leur existence et, en s'obéissant réciproquement, ils se bornent à exécuter les ordres du pouvoir législatif.

En Angleterre, la Justice juge les élections des membres de la Chambre des communes. Aux États-Unis, elle peut déclarer inconstitutionnelle et refuser d'appliquer une loi du Congrès. Serait-il logique de soutenir que le juge est supérieur au député anglais et au législateur américain? Est-il raisonnable de dire qu'en France la Justice est supérieure au Gouvernement et à l'Administration parce qu'elle a souvent le droit de juger, de qualifier et de corriger ou d'annuler leurs actes? Il y a là simplement un procédé pour mieux assurer l'exécution de la loi, un contrôle admis par le législateur pour empêcher les abus de pouvoir et donner des garanties efficaces aux droits individuels.

Ce sont, en d'autres termes, des limites légales pour les divers domaines exécutifs, afin d'assurer le plein respect de la loi.

Prendre l'inamovibilité pour une preuve que la Justice n'est pas une puissance exécutive, c'est dire que les tribunaux administratifs, sauf la Cour des comptes, les tribunaux de commerce, les conseils de prud'hommes, ne font pas partie de l'autorité judiciaire.

Dire, d'un autre côté, que la Justice est une branche du pouvoir exécutif, parce que le Chef de l'État nomme les juges, c'est dire que la Chambre des lords en Angleterre, la Chambre des pairs, en France, de 1814 à 1848, sont ou étaient des branches du pouvoir exécutif, puisque lords et pairs tiennent ou tenaient leur titre du Chef de l'État.

Que la Justice émane du roi, du parlement ou du peuple, qu'elle soit amovible ou inamovible, qu'il y ait un corps de magistrats, au point d'organes fixes, comme le voulait Montesquieu, peu importe : ces accidents d'organisation ne prouvent rien parce qu'ils prouveraient trop. Au milieu des réformes utiles ou aventureuses dont la magistrature est l'objet, les organes de la Justice seuls sont changés, la fonction de la Justice reste identique : elle est toujours exécutive.

L'indépendance de plus en plus grande donnée à la Justice à l'égard des autres pouvoirs, ne change pas sa nature : elle est simplement un procédé pratique dont l'expérience a montré la nécessité, et qu'elle devra perfectionner de plus en plus. La nature exécutive de la fonction judiciaire n'empêche certes pas de reconnaître combien elle a besoin, pour être bien remplie, d'être absolument distincte de la fonction législative et de la fonction gouvernementale et administrative. Et si le progrès de cette indépendance a conduit le législateur à enlever au Chef de l'État le droit de juger les conflits, cela prouve uniquement que le Gouvernement et l'Administration outrepassaient leur domaine et s'occupaient de questions judiciaires et nullement que la Justice ne soit plus une fonction exécutive.

Les tribunaux administratifs, le Conseil d'État, par exemple, quand il statue au contentieux, font partie intégrante de la

Justice[1] : soutiendra-t-on qu'ils ne sont pas une puissance exécutive quand ils statuent sur les travaux publics, sur les impôts directs, sur les excès de pouvoirs?

Eh bien! quelle différence spécifique y a-t-il entre le Conseil d'État cassant, pour excès de pouvoirs, un décret du Chef de l'État, c'est-à-dire du ministre ou un arrêté du préfet, et la Cour de cassation donnant raison au juge de paix qui a refusé de sanctionner par une peine les règlements illégalement faits par le Chef de l'État, par le préfet ou par le maire?

La conclusion légitime de cette longue discussion sera donc celle-ci : la Justice est une branche du pouvoir exécutif[2].

Nous nous refusons, d'ailleurs, à admettre les conséquences dangereuses et nullement nécessaires que les adversaires et même certains partisans de cette doctrine veulent lui faire produire. Nous croyons, avec M. Léon Aucoc, « que les garanties d'une justice impartiale et éclairée peuvent se concilier avec l'une ou l'autre théorie[3] ».

Que la Justice soit un troisième pouvoir, ou qu'elle constitue une troisième branche du pouvoir exécutif, ce qui est

[1] Pour la preuve de ce fait, contesté par beaucoup d'auteurs, voir notre *Séparation des pouvoirs*, 448 à 502.

[2] En ce sens, mais avec des nuances diverses, et croyons-nous, chez quelques-uns, avec des erreurs d'argumentation, voir : Mirabeau (*Discours* sur le renvoi des ministres, 16 juillet 1789). — Cazalès (*Discours*, 7 mai 1790). — Mably (*Des droits et des devoirs des citoyens*, 7e lettre). — Sirey (*Du Conseil d'État selon la Charte*). — Henrion de Pansey (*De l'autorité judiciaire*, t. I, 171, s.). — Macarel (*Éléments de droit politique*, 160). — Bonjean (*Traité des actions*, t. I, 27, s.). — Duvergier (*Lois et décrets*, t. XVIII). — Aubry et Rau (*Droit civil français*, t. I, 154). — H. Beaune (*Le pouvoir judiciaire en France*, 1862, extrait de la *Gazette des tribunaux*, avril et juin 1862, p. 345, s.; 557, s.). — Féraud-Giraud (vo *Organis. judic.*, dans le *Dictionnaire de la politique*, de M. Block). — Bertauld (*Discours* à l'Assemblée nationale, 21 février 1872). — Garsonnet (*Cours de procédure*, t. 1, 11, s.).

La plupart des auteurs qui ont professé ou pratiqué le droit administratif soutiennent également cette doctrine. Nous citerons : Aucoc (*Conférences sur l'administration et le droit administratif*, t. I, 2e éd., 50). — Foucart (*Nature de l'autorité judiciaire*, Revue de législation (R. Wolowski), 1845, t. XXIII, 433, s.). — Ducrocq (*Cours de droit administratif*, 34o, s., t. I, 26, s.). — Serrigny (*Organisation et compét. adm.*, t. I, 17, s.; 22, s.). — Voir encore les ouvrages de MM. Blanche, Batbie, Dufour, Gérando, Trolley. — Giron : *Le droit administratif de la Belgique*, t. I, 35.

[3] Aucoc : *l. c.*, 50.

une question purement scientifique, il faut, pour que la fonction judiciaire soit bien remplie, que le juge possède une science indiscutée et une impartialité certaine, indéniable, éclatante. Peu importe, pour la solution de cette question, toute d'expérience et de bon sens, la nature exécutive, ou non, de la Justice. Il s'agit simplement de savoir quelles institutions donneront au juge l'autorité et l'impassibilité nécessaires pour commander à tous, individus ou personnes publiques, riches ou pauvres, savants ou ignorants, faibles ou puissants du jour, vainqueurs ou vaincus de la politique, sans que le principe de l'égalité de tous devant la loi soit jamais méconnu. Il ne s'agit plus de savoir ce qu'est la Justice, mais ce que doit être le juge pour que la fonction judiciaire soit toujours et partout bien remplie.

« Il faut mettre ensemble, disait Pascal, la justice et la force, et pour cela faire que ce qui est juste soit fort et que ce qui est fort soit juste[1] ».

Voilà ce que doit faire l'autorité judiciaire, voilà surtout ce qu'elle doit avoir la volonté, les moyens, la puissance de faire. Le juge, sans doute, n'est pas le seul à réaliser ce programme de toute société, à poursuivre ce but de la civilisation. De mauvaises lois, un gouvernement tyrannique, une administration égoïste causeront beaucoup d'injustices devant lesquelles le juge sera peut-être impuissant. Le juge est toutefois l'agent le plus actif, le plus habituel, le plus apparent, pour la réalisation permanente de cette harmonie si désirable entre la force et la justice.

C'est en se rappelant bien et la difficulté de cette mission et tout ce qu'elle suppose de science, de calme, de souveraine indépendance, qu'il faut rechercher les meilleures institutions judiciaires. Les deux théories que nous avons examinées ont conduit certains auteurs à de déplorables excès de logique. Il faut toujours se méfier de la métaphysique quand il s'agit d'organisation politique et sociale; il faut s'en méfier surtout en

[1] Pascal : *Pensées*, t. I. 72 (éd. Havet).

matière d'institutions judiciaires, car c'est par la partialité et la vénalité des jugements que les démocraties se corrompent, que les terreurs deviennent atroces et sanglantes[1].

Impossible d'admettre, par exemple, avec les auteurs qui voient dans la justice un pouvoir distinct, que le juge doit être élu par le peuple et par suite amovible : élu, il manquerait facilement de science; amovible, il n'aurait certainement aucune indépendance. La politique envahirait l'esprit du juge et créerait une justice précaire, honteuse, avilie.

Impossible, d'un autre côté, de soutenir que, l'autorité judiciaire étant une branche du pouvoir exécutif, le Chef de l'État, appelé à tort Chef du pouvoir exécutif, a la plénitude de compétence qui lui permet de dominer la Justice, comme le Gouvernement et l'Administration. Le Chef de l'État n'a pas le *droit* de nommer les magistrats, de les déplacer, de les révoquer, — il ne peut pas se réserver, par évocation ou autrement, le jugement de certaines affaires, — il ne doit pas, par lui ou par ses agents directs, responsables et révocables à la volonté, vider les conflits entre les diverses juridictions, spécialement entre les tribunaux civils et les tribunaux administratifs — il ne saurait exiger que ces derniers soient à sa discrétion, sous la seule garantie de la responsabilité ministérielle[2].

Ces droits, reconnus au Chef de l'État, seraient des restes de l'antique confusion des pouvoirs : prérogatives dangereuses pour la bonne organisation de la Justice, ou bien exercice de véritables fonctions judiciaires, qui ne sauraient, sans dommage pour les plaideurs, être confiées au Chef et aux agents du Gouvernement et de l'Administration. Il ne suffit pas que le juge soit impartial, il faut qu'il le paraisse : ce sera difficile, s'il est sous la dépendance absolue du Chef de l'État.

Originairement, il est vrai, le Roi avait le pouvoir judiciaire, comme tous les autres, et il serait facile de trouver,

[1] Voir, pour Rome, Laboulaye : *Essai sur les lois criminelles des Romains, concernant la responsabilité des magistrats* (1845), Introd., 15, s. et *passim*.

[2] Ces idées ont été soutenues par Gérando, Foucart, Serrigny, etc.

sous l'ancien régime, de nombreux exemples de jugements, même en matière criminelle, que le Prince a rendus ou auxquels il a coopéré, parfois malgré la résistance des pairs ou de quelque courageux président, comme Bellièvre[1]. Mais un abus ne saurait constituer un titre de preuve en faveur du prétendu pouvoir judiciaire du Chef de l'État, pas plus que l'absence d'États généraux avant 1789 ne lui a définitivement attribué la fonction législative.

Oui, la Justice est une fonction exécutive, mais le Chef de l'État n'a pas la plénitude du pouvoir exécutif : il est simplement le directeur suprême du Gouvernement et de l'Administration et, en cette qualité, il est le collaborateur du Parlement pour la fonction législative, comme le Parlement est le contrôleur du Roi ou du Président et des ministres pour la fonction gouvernementale et administrative[2].

Fonction exécutive, la Justice ne peut être bien remplie que si elle est absolument séparée des autres fonctions sociales et si les juges sont distincts et indépendants des organes de ces fonctions. Quand il s'agit de justice, nous n'avons plus à proclamer, comme nous l'avons fait si souvent jusqu'ici, la nécessité de l'union, de la collaboration entre les organes des divers pouvoirs publics. Non, c'est, au contraire, l'isolement dans la délibération, l'indépendance dans la volonté et dans l'action, en un mot, la séparation absolue à l'égard de toutes les autorités qui deviennent indispensables.

Ces autorités font nécessairement de la politique : elles en abusent parfois, ou plutôt elles font de mauvaise politique, mais enfin les représentants, le Chef de l'État, les ministres, les préfets, les gouvernants et administrateurs s'occupent, par devoir, des affaires publiques, ce qui est proprement faire la politique, avec l'indépendance de mouvements

[1] Voir les exemples donnés par Montesquieu : *Esprit des lois*, VI, 5. — Bodin : *La République*, VI, ch. VI, 610, s. — Henrion de Pansey : *l. c.*, ch. II, t. I, 185, s. — Beaune : *l. c.*, 345, s.

[2] Pour Bluntschli (*Droit public*, liv. V, ch. II, 204) le Chef de l'État est, « au moins dans la forme, le centre commun de la justice suprême et du gouvernement. »

et l'inévitable arbitraire qui préside à la gestion des intérêts généraux.

La Justice n'a pas à s'occuper de politique : le droit, dans ses diverses expressions, dans son riche domaine, constitutionnel, administratif, criminel, civil, le droit, tel qu'il résulte de la Constitution, de la loi ou des libres volontés individuelles, voilà quel doit être le seul objet des méditations, des préoccupations du juge. Si le droit n'est pas le seul but poursuivi, si le juge, avare, ignorant ou ambitieux, obéit à des motifs cachés et inavouables, s'il écoute des passions ou des préjugés pécuniaires, religieux ou politiques, il cesse d'être juge, pour devenir un tyran redoutable, malfaisant, qui bientôt compromettra et détruira dans un pays la liberté et la sécurité, la richesse et la civilisation.

« Entre la politique et la justice, disait Guizot, toute intelligence est corruptrice, tout contact est pestilentiel. En la recherchant, la politique s'accuse; en s'y prêtant, la justice se perd... Si les circonstances sont graves, elles s'aggraveront; si les hommes sont honnêtes, ils se pervertiront.[1] »

Ce que Guizot disait si éloquemment de la politique, nous pouvons l'appliquer à toutes les passions humaines, à tous les aveuglements graduels et involontaires qui menacent la liberté de l'intelligence et du cœur, lorsqu'une raison ferme, attentive et prévoyante, ne vient pas purifier, fortifier et soutenir le caractère.

Et vraiment pour celui qui se rend bien compte de toute la délicatesse des fonctions du juge, pour celui qui sait combien il est difficile d'arriver à ce calme, à cette modération, à cette haute impartialité nécessaires au vrai magistrat, une chose étonne, c'est qu'il y ait des hommes assez sûrs de leur intelligence et de leur volonté pour accepter la redoutable responsabilité de dire le droit entre les hommes.

Mais aussi une chose console et ennoblit l'homme : c'est

[1] Guizot, cité par M. Bethmont. Chambre des députés, séance du 16 mai 1846. *Moniteur* 1846, p. 1411.

qu'il y a toujours eu, qu'il y aura toujours de vrais juges, savants, modérés, désintéressés, maîtres de leurs passions, dont la raison ferme, vigoureuse, indomptable, a toujours assuré le triomphe de la justice.

Il ne suffit pas qu'il y ait de pareils magistrats : il faut que tous les juges, sans exception, soient au-dessus de la séduction et de la peur, et que rien, dans les pouvoirs publics ou dans le peuple, ne puisse diminuer la liberté de leur intelligence, l'indépendance de leur volonté, la sereine impartialité de leurs jugements.

Pour qu'il en soit ainsi, il faut des institutions qui, tout en faisant une habile sélection entre les jurisconsultes les plus remarquables par leur science et leur caractère, ne demandent pas aux juges des vertus trop surhumaines. Il importe que le magistrat n'ait pas besoin d'avoir des héroïsmes journaliers pour demeurer impartial. Le juge doit être placé de telle sorte qu'il n'ait ni crainte, ni espérance, qu'il puisse s'oublier, lui et les siens, pour ne songer qu'à dire le droit.

Grave problème, dont la solution est bien difficile à trouver, si nous en jugeons par les tâtonnements des peuples. Tous ont voulu une Justice éclairée, impartiale, indépendante. Peu l'ont possédée, peut-être parce qu'il en est peu qui aient eu l'habileté et le courage de donner aux magistrats la grande puissance dont ils ont besoin pour bien remplir leurs difficiles fonctions.

II.

Organisation de l'autorité judiciaire.

« Tout notre système politique, écrivait David Hume, et chacun de ses organes, l'armée, la flotte et les deux Chambres, tout cela n'est qu'un moyen pour atteindre une seule et unique fin, la conservation de la liberté des douze grands juges de l'Angleterre ».

L'historien anglais a raison. Toute la Constitution anglaise

aboutit au triomphe de la liberté légitime des citoyens, c'est-à-dire, de la justice. Tous les pouvoirs sont organisés dans ce but et l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté et de la propriété du citoyen anglais, trouve son indépendance et son prestige dans la Constitution tout entière. Sa puissance lui vient de tous les pouvoirs, elle lui vient aussi de l'esprit public, elle lui vient surtout d'elle-même, de son organisation particulière et de la valeur de ses magistrats.

Les Anglais, pas plus que les Américains, n'ont point songé à demander à leurs juges des convictions, des serments, des services politiques, mais uniquement des arrêts conformes à la Constitution et aux lois. Ils ont voulu trouver, dans la Justice, non pas le moyen d'assurer et de perpétuer la domination du parti au pouvoir, mais la garantie permanente, efficace, de toutes les libertés et de tous les droits contre toutes entreprises, même tentées par les vainqueurs des luttes politiques. Pour eux, la Justice a été la barrière opposée à tous les despotismes, quel qu'en fût l'auteur. Ils en ont fait, non pas un moyen de gouvernement, mais une assurance de liberté pour tous les citoyens, de prospérité pour la patrie.

Aux yeux des juges de l'Union américaine et de la Grande-Bretagne, comme aux yeux de tous ceux qui sont dignes de remplir les hautes fonctions de magistrat, les gouvernants et les gouvernés disparaissent, il n'y a plus de hiérarchie entre les individus, ou plutôt les individus n'existent plus : les droits seuls apparaissent, droits qu'il faut reconnaître, protéger et fortifier contre les entreprises tyranniques ou anarchiques.

C'est surtout dans les démocraties que l'autorité judiciaire a besoin d'être forte et indépendante. Malheureusement l'école démocratique est celle qui peut-être affaiblit le plus l'autorité judiciaire, au nom d'une fausse et despotique idée de la souveraineté du peuple. On veut que tous les pouvoirs soient dans la main du peuple ou de ses prétendus mandataires omnipotents. Toute indépendance paraît une usurpation. Si le juge ne flatte pas habilement le caprice et les passions de l'opinion

publique, s'il ne s'oriente pas d'après le vent de la politique, on l'accuse bien vite d'être un factieux, que l'intérêt public commande de briser.

Partout le magistrat a besoin de la plus grande indépendance. Nulle part elle ne lui est plus nécessaire que dans le gouvernement démocratique. Comme ce gouvernement repose, d'une manière à peu près complète, sur l'élection, il traduit trop facilement, avec une brusque vivacité, les impatiences populaires.

Malheur au juge qui, fidèle à la loi, se met, par devoir, en travers des vœux populaires. Ce sera tantôt une loi arriérée dont le juge sera rendu responsable. Plus souvent, ce sera une loi juste, libérale, nécessaire, qu'il consacrera, ou une illégalité dont il ne consentira pas à se rendre coupable, une injustice à l'égard de laquelle il ne voudra pas, il ne pourra pas, accepter la complicité du silence, de l'inaction, d'une volontaire et complaisante impuissance.

Les passions démocratiques ne pardonnent pas au magistrat d'avoir eu le difficile courage de les braver et de ne se rappeler que les impérieuses exigences de l'inflexible justice et les vrais intérêts de la patrie. Il tombera, pour expier cette indépendance envers et contre tous, dont on lui avait fait un devoir, lors de son institution. Une nouvelle magistrature sera créée, à laquelle on demandera, comme à l'ancienne, la même science, la même indépendance, et qui tombera encore, sur d'autres questions, emportée par les caprices populaires. Et les juges, dans les démocraties, dureront ainsi entre deux tempêtes, impuissants à résister aux caprices de la multitude et surtout du pouvoir, fatalement traîtres à la justice, dès qu'il s'agira de politique, brisés par colère, pour leurs résistances accidentelles, brisés aussi, par mépris, pour leurs honteuses servilités.

Tous ceux qui, par leurs observations et leurs études, en France et à l'étranger, se rendent bien compte, et des nécessités du Gouvernement démocratique, et des tendances de la plupart des démocraties, tous comprennent que la question de l'au-

torité judiciaire est l'une des plus urgentes et des plus délicates. Mal résolue, elle expose le pays à des injustices systématiques, à des dissensions intestines, qui, détruisant la sécurité et la liberté, menaçant tous les droits, font chercher dans le césarisme un pénible et douteux refuge contre l'envahissante anarchie.

Un pouvoir judiciaire fortement organisé est indispensable à la démocratie et il est, en même temps, contraire à ses tendances les plus authentiques. Il faut donc que la démocratie apprenne à se maîtriser, ce qui est la condition des vrais et durables triomphes. Les juges doivent être indépendants, pour que les jugements soient libres et toujours conformes à la Constitution et aux lois.

« L'indépendance de la magistrature, disait récemment un député républicain, M. René Goblet, est nécessaire surtout dans un gouvernement républicain : pourquoi? Parce qu'il n'y a pas de régime plus fort, je ne dis pas plus tyrannique, mais plus capable de le devenir, que celui où une majorité est maîtresse absolue du pouvoir... Eh bien! contre les abus possibles d'un pareil pouvoir, je dis qu'il n'y a de garanties, pour les droits individuels, que dans la force et l'indépendance du pouvoir judiciaire[1] ».

« J'ai dit souvent, s'écriait M. Gambetta devant ses électeurs de Belleville, que je considérais que, dans un mécanisme démocratique, la justice et la magistrature étaient comme l'arbre de couche qui met en mouvement tout l'appareil[2] ».

Tous les esprits clairvoyants, même parmi ceux qui sont engagés assez avant dans les doctrines de l'école démocratique, s'accordent à reconnaître cette vérité et à désirer sincèrement une magistrature vraiment indépendante.

Aux État-Unis, la magistrature fédérale, dont l'organisation ressemble à la magistrature anglaise, a une grande puis-

[1] Goblet : *Discours* sur la réforme judiciaire, Ch. des dép., *Offic.*, 25 mai 1883, 1056.

[2] Gambetta : *Discours* du 12 août 1881. — Cpr. en ce sens, L. Ribert : *Esprit de la Constitution de* 1875, 143.

sance et jouit d'un immense prestige. En revanche, la magistrature des divers États de l'Union laisse beaucoup à désirer au point de vue de la science et surtout de l'indépendance, tandis qu'en Suisse c'est plutôt la capacité qui fait défaut[1].

Partout où les tendances démocratiques ont réussi à créer une magistrature amovible ou élective, dépendante du peuple ou du pouvoir, les passions politiques ont trouvé dans les tribunaux des complaisances plus ou moins habilement dissimulées, mais la justice a été précaire et vénale, ou bien le juge, ignorant et incapable, se laissant guider surtout par l'opinion publique, n'a rendu que par accident des décisions conformes au droit.

« La démagogie, écrivait M. Georges Picot, veut une justice asservie sous un pouvoir judiciaire esclave de l'exécutif. — Nous voulons une justice indépendante, avec un pouvoir judiciaire placé assez haut pour nous servir de guide dans notre marche et d'arbitre dans les débats inconnus qui sont le secret de l'avenir[2] ».

Voilà le vrai programme et nous devons nous demander maintenant quels sont les moyens pratiques pour avoir des juges éclairés et impartiaux, des tribunaux indépendants, en possession de tout le domaine judiciaire et n'ayant à redouter, dans l'exercice de leurs fonctions, aucune influence des gouvernants, aucune incursion illégitime des pouvoirs politiques.

1. — *Personnel judiciaire.*

On l'a dit souvent dans ces dernières années, la question du choix des magistrats est la plus importante, et presque la seule à résoudre. Pour bien combinées que soient les institutions judiciaires, elles ne vaudront rien, si le juge n'est pas

[1] G. Picot : *La réforme judiciaire,* Revue des Deux-Mondes, 1er janvier 1881, 118, s.; 123, 128, s.; 142, s. — Alphonse Gourd : *Condition des magistrats aux États-Unis*, Bulletin Soc. lég. comp., 1881, 153, s. — Favey : *Organisation judiciaire en Suisse*, *ibid.*, 50, s.

[2] Picot : *l. c.*, 15 janvier 1881, 446.

un homme supérieur par le bon sens, par la science et par le caractère. Or il n'est pas facile de trouver un mode de nomination qui assure d'excellents magistrats, à l'abri non-seulement des séductions, mais même de la simple tentative de la part des gouvernants ou des électeurs.

Le juge, pour se décider avec une pleine impartialité, sur des motifs purement juridiques, ne doit être tenu par aucun lien de reconnaissance, de crainte ou d'espérance. Il faut le mettre à l'abri de toute entreprise qui flatte sa vanité, qui serve ou menace ses intérêts. Homme, il importe après l'avoir choisi parmi les meilleurs, de le mettre, autant que possible, à l'abri des faiblesses humaines. Ce résultat ne sera pas atteint, si le juge peut être, de la part des pouvoirs publics ou des électeurs, l'objet d'une faveur ou d'une disgrâce, faveur qu'il songera trop à mériter par des services, disgrâce qu'il s'efforcera d'éviter par des complaisances et des timidités dangereuses.

Et si d'aventure il est impossible de trouver des procédés qui assurent cette pleine indépendance, cette sorte de fière autonomie dont le juge aurait besoin pour bien remplir sa haute et délicate mission, il faudra choisir le système qui aura le moins d'inconvénients. Il en est souvent ainsi dans les institutions humaines : la perfection reste toujours un idéal dont la pleine réalisation est impossible.

Recrutement des juges. — Les systèmes proposés ou pratiqués pour la nomination des magistrats sont très-nombreux. Il en est de même pour la nature, la durée et la sécurité du titre qui leur est conféré.

Les deux systèmes principaux, qui se diversifient d'ailleurs à l'infini, sont : la nomination par le Chef de l'État, avec inamovibilité du titre jusqu'à l'âge de la mise à la retraite, et possibilité d'avancement; — l'élection par un suffrage plus ou moins étendu, et pour une durée bien variable, mais d'autant plus faible, que les tendances démocratiques deviennent plus démagogiques.

Nomination par le Chef de l'État. — Le premier système, surtout lorsque l'inamovibilité diminue ou disparaît, met la magistrature à la discrétion du Chef de l'État et du Cabinet. Les nominations, les avancements, les déplacements, les disgrâces, ou simplement les oublis volontaires, s'expliquent souvent par des motifs politiques. On demande au magistrat, non pas les aptitudes judiciaires, la fermeté du caractère, mais une profession de foi en faveur de la forme du gouvernement, ou simplement du programme ministériel, des protestations de dévouement pour la dynastie régnante, et, quand l'occasion s'en présente, des condamnations ou des acquittements favorables au Gouvernement et à l'Administration. On désire chez le juge des complaisances, de la souplesse, des services ; on veut, on exige, qu'il soit, pour le parti au pouvoir, un instrument de triômphe et de règne.

La nomination par le Chef de l'État se combinant avec l'inamovibilité sérieuse, loyale, a l'avantage de donner la sécurité aux bons magistrats; elle a l'inconvénient de rendre inattaquables les mauvais, ceux qui manquent de science ou de caractère, ou même simplement de cet esprit juridique, de ce bon sens affiné, éclairé, fortifié par l'étude et la réflexion, que rien ne remplace et qui est la qualité première du vrai magistrat. Les mauvais choix sont irréparables avec l'inamovibilité : or, la nomination par le Chef de l'État multiplie les chances de mauvais choix puisque l'entrée dans la carrière et l'avancement ont rarement des causes professionnelles et presque toujours des causes politiques[1].

Que si, au contraire, la nomination se combinait avec l'amovibilité, les erreurs pourraient être réparées, mais le remède serait pire que le mal : la magistrature tout entière se trouverait à la discrétion du Gouvernement et les particuliers n'au-

[1] D'après Richelieu, l'hérédité et la vénalité des offices étaient supérieures à la nomination par le Roi, à cause « de la faveur et de l'artifice » qui amèneraient nécessairement des abus dans la libre distribution des charges (*Testament politique*, ch. IV, sect. 1. 128, s.). — Cpr. la même idée chez Montesquieu : *Esprit des lois*, V, 19, 4e question).

raient plus aucune garantie d'impartialité dans les affaires qui, de près ou de loin, intéresseraient les actes ou les agents de l'Administration.

Donc la nomination libre par le Chef de l'État ne donne aucune assurance contre les mauvais choix; l'inamovibilité les rend définitifs, mais, en revanche, elle enlève toute crainte aux juges; l'amovibilité détruirait toute indépendance, en exposant les magistrats au danger permanent de la révocation; la possibilité de l'avancement diminue jusqu'à la détruire l'indépendance qui naît de l'inamovibilité, elle augmente encore, s'il est possible, la dépendance résultant de l'amovibilité.

Élection des juges. — Et pourtant, malgré ces inconvénients certains, le système de la nomination par le Chef de l'État est le plus généralement pratiqué. On songe à l'améliorer plutôt qu'à le supprimer. Le système de l'élection est, en effet, incomparablement plus mauvais. A vrai dire, il n'a guère que des inconvénients.

Beaucoup estiment que l'élection est la conséquence nécessaire de la doctrine qui fait de la Justice un troisième pouvoir. Pour qu'il soit distinct des deux autres, il doit procéder directement du peuple, qui lui donne ainsi la souveraineté dont il a besoin pour posséder indépendance à l'égard des pouvoirs et domination sur tous les citoyens. Si cette conséquence était nécessaire, cela suffirait à faire rejeter la théorie dont on la fait dériver avec plus de logique que de bon sens. L'important, l'essentiel, c'est d'avoir de bons juges. Or, l'expérience des États-Unis et de la Suisse, l'expérience que nous avons faite nous-mêmes sous la Révolution, démontre que l'élection donne des juges dont l'ignorance n'a d'égale que la partialité.

Aux États-Unis, la magistrature fédérale, comme la magistrature des États était, à l'origine, nommée par le Président, ou le gouverneur, sur l'avis conforme du Sénat. Peu à peu les États abandonnèrent ce système pour arriver à l'élection et, par suite, à la durée temporaire des fonctions, au lieu de l'inamovibilité. Les électeurs ont de plus en plus désiré mettre les

juges sous leur dépendance : d'où la durée de plus en plus faible du mandat judiciaire. La plupart des magistrats sont élus pour un, deux, quatre, huit, dix ans.

L'élection a produit des résultats déplorables. « La corruption chez quelques-uns, la dépendance dans la plupart de cours, la médiocrité à tous les degrés, voilà, écrivait M. Picot, le résultat du système inauguré vers 1846 et dont gémissent les jurisconsultes américains depuis un quart de siècle[1] ».

Aussi un mouvement d'opinion paraît s'être formé surtout depuis 1867, contre l'élection des juges dans les États de l'Union. Il est difficile de supprimer un pareil système lorsqu'on a commis l'imprudence de l'établir, mais on s'efforce au moins de l'améliorer en augmentant la durée des fonctions, qui a été portée à 12 (Californie, Louisiane), à 14 (New-York), à 15 (Maryland), à 21 ans (Pennsylvanie)[2].

En Suisse, le système de l'élection est, pour des causes historiques, profondément entré dans les mœurs et il a peut-être moins d'inconvénients que partout ailleurs. Et toutefois les jurisconsultes suisses regrettent souvent que l'inamovibilité ne donne pas au juge une indépendance que les réélections, bien quelles soient habituelles, ne sauraient lui donner.

En fait, le choix des électeurs se porte en général sur des hommes intègres, sur des jurisconsultes capables. Trop souvent pour l'électeur, le choix du magistrat doit être fait entre pairs.

« En résumé, une justice satisfaisante dans les procès civils, mais très-inégale, assez ferme en matière criminelle, très-douteuse dans les matières politiques, rendue par des capacités médiocres que soutient la distinction d'esprit d'un petit nombre et qu'améliore la tradition; en un mot, les hommes et les mœurs réparant autant qu'il est possible les défauts de l'institution :

[1] G. Picot : *l. c.*, 123. — Cpr. en ce sens : Ezra Seaman : *Le système du gouvernement américain*, ch. III, sect. 18, 226, s. — L'élection a été combattue par la plupart des grands jurisconsultes de l'Amérique : les écrivains du *Fédéraliste* (édit. 1842, p. 347, s.), les commentateurs de la Constitution fédérale : Kent, Story, etc. — Voir duc d'Ayen : *Les publicistes américains et la Constitution des Etats-Unis*, Correspondant, 10 juin 1878, 900, s. — Saint Girons : *Séparation des pouvoirs*, 431, s.

[2] Gourd : *l. c.*, 175, s., et *passim*.

voilà ce qu'on rencontre dans l'organisation judiciaire de la Suisse[1] ».

La tendance à diminuer la durée des fonctions judiciaires existe aussi en Suisse : les élections sont faites pour un laps de temps qui varie de 3 à 8 ans. En fait, sauf des cas graves, le personnel ne se renouvelle que par décès ou démission, à moins, ce qui arrive souvent, que les fonctions judiciaires, mal rétribuées, ne soient un marchepied pour arriver aux fonctions politiques.

En France, nous avons fait, de 1789 à l'an VIII, l'expérience du système électif appliqué au recrutement de l'autorité judiciaire. Il arriva logiquement ce qui se produira toujours : les électeurs choisirent pour juges les plus populaires, les plus violents, rarement, par une sorte d'accident imprévu, les plus capables.

Grâce à l'élection, la justice devient forcément une question de parti, le jugement une question de majorité et le magistrat se croit simplement l'interprète de la volonté présumée du corps électoral.

Les premières élections, en 1790, furent assez bonnes, mais, dès que les tribunaux élus essayèrent de rendre une justice impartiale, il y eut une protestation générale des justiciables-électeurs. Les juges furent bien vite accusés d'incivisme, et la Constituante, qui, par sa docilité, ne décourageait pas les exigences des électeurs, se hâta de décréter le renouvellement intégral, sans aucune condition d'aptitude exigée chez les candidats.

Les élections de 1792, exclusivement politiques, donnèrent les fonctions judiciaires aux plus ardents « patriotes ». Les jurisconsultes de profession constituèrent une infime minorité.

Ces tribunaux ainsi épurés déplurent assez vite aux jacobins qui demandèrent une nouvelle épuration. La Convention, puis le Comité de salut public, et ensuite, en 1795,

[1] Picot : *l. c.*, 142. — En ce sens, Favey, proc. de la républ. à Lausanne : *l. c.*, 54.

le Comité de législation, se chargèrent de procéder aux nominations nécessaires[1]. Il faut se souvenir que la justice criminelle fut rendue surtout par des tribunaux d'exception[2].

L'élection des juges fut maintenue par la Constitution de l'an III. En l'an V, le Directoire annula les élections de 49 départements. La loi du 19 fructidor an V généralisa cette mesure et donna au Directoire le droit de pourvoir provisoirement au renouvellement. Les élections de l'an VI furent très-mauvaises. Le coup d'état de Brumaire ne laissa subsister que l'élection des juges de paix. Ce dernier reste de l'organisation révolutionnaire eut encore trop d'inconvénients pour être longtemps maintenu. Bonaparte, consul à vie, eut le droit de nommer tous les juges[3].

L'histoire et les législations étrangères viennent donc unanimement déposer contre l'élection des juges. Les passions politiques font supprimer tout respect de la chose jugée. Le juge a toujours la crainte de ne pas survivre à un jugement trop impartial. Obligé de songer à sa réélection, il ménagera les électeurs influents, ou bien il s'entendra avec quelque politicien, commis-voyageur électoral, qui se chargera d'enlever les suffrages de la majorité.

Les réélections sont de plus en plus fréquentes, car la démagogie ne supporte pas les longues fonctions et la foule s'ima-

[1] Le principe de l'élection fut adopté par 503 voix contre 450 (7 mai 1790). — Loi 16 août 1790, tit. 2, art. 3, s. — L. 22 sept. 1792. — Const. 1793, art. 95, 100, (élection pour un an). — L. 17 oct. 1792. — D. 7 oct. 1793, 19 février et 13 mars 1794. — D. 3 janvier 1795 (destitution de la plupart des juges élus). — D. 4 mars 1795. — Picot : *l. c.*, 1er déc. 1880, 596, s. — Arthur Desjardins : *La magistrature élue*, Revue des Deux-Mondes, 1er août 1882, 564, s. — H. Fourchy : *L'élection de la magistrature à Paris en* 1790, Correspondant, 10 déc. 1882, 810, s.; 10 janvier 1883, 153, s.

[2] Voir en faveur du tribunal révolutionnaire un très-curieux discours de Danton (Thiers : *Révolution française*, édit. in-8°, 1834, tome IV, ch. I, 75; ch. II, 115, 116). Le 12 germinal an IV, quand il sera arrêté, il s'écriera : « C'est à pareil jour que j'ai fait instituer le tribunal révolutionnaire. J'en demande pardon à Dieu et aux hommes. Mon but était de prévenir un nouveau Septembre et non de déchaîner un fléau sur l'humanité » (Thiers, *ibid.*, t. VI, ch. III, 204.)

[3] C. an III, art. 27, 41, 216, s. — C. 22 frim. an VIII, art. 41, 60. — Sén.-cons. 28 floréal an XII.

gine volontiers que le changement des hommes amène toujours le progrès des institutions. La mobilité perpétuelle du corps judiciaire, l'incertitude de la fonction, éloignent bien vite les plus capables. L'expérience et la science deviennent suspectes. Les tribunaux constituent bien vite l'asile des ignorants, des incapables, des impuissants, des aventuriers de la politique et des fruits secs de la basoche.

En 1848, le système de l'élection des juges fut repoussé. Il a été, au contraire, adopté momentanément par la Chambre des députés en 1882 : vote par surprise, sur un amendement improvisé et, pour plusieurs, correctif nécessaire de la suppression de l'inamovibilité qui venait d'être décidée [1].

L'expérience est définitivement contraire à ce déplorable système de l'élection des juges, qui ne supprime pas la dépendance de la magistrature à l'égard du Gouvernement, mais multiplie les candidatures officielles, qui établit la servitude du juge à l'égard des électeurs, servitude d'autant plus pure que le juge vit plus près des électeurs.

Le magistrat ne peut pas être indépendant, sauf à l'égard du parti politique qui a voté contre lui, à moins que ce parti ne devienne la majorité, hypothèse où le juge, abandonnant ses anciens amis, se transformera en courtisan du soleil levant.

Si le suffrage était universel, l'électeur serait incompétent ou passionné. Si le suffrage était restreint, on arriverait à constituer une oligarchie qui se ferait payer ses votes par des complaisances judiciaires.

C'est par de regrettables réminiscences de la période révolutionnaire que certains écrivains se déclarent partisans de l'élection des juges. Les fautes de la Constituante s'expliquent par les circonstances, par une réaction exagérée contre la vénalité des offices, par la crainte de la royauté, qui avait fait admettre cette chose étrange : l'élection des membres du ministère public, c'est-

[1] Séance du 14 octobre 1848. — Séance du 10 juin 1882 : 275 voix pour (dont 78 de la droite), et 208 voix contre. La commission à laquelle la loi fut de nouveau renvoyée était contraire à ce principe de l'élection. Aussi, le 27 janvier 1883, la Chambre, par 274 voix contre 224 a repoussé à la fois l'élection et l'amovibilité.

à-dire des agents du pouvoir exécutif auprès des tribunaux[1].

Si la justice était une question d'opinion publique, l'élection pourrait avoir des partisans. Il s'agirait simplement, comme pour les deux Chambres, de trouver un système électoral qui dégageât du pays l'aristocratie judiciaire, comme on en dégage l'aristocratie politique pour le Parlement.

Mais la justice n'est pas une question d'opinion : il serait presque toujours dangereux de compter les voix des électeurs, même en ne prenant que les hommes de bon sens et d'expérience. Tous ceux qui ont la pratique des procès savent combien de naïvetés et d'erreurs expriment, sur les procès, des hommes fort intelligents, à l'esprit très-cultivé, mais n'ayant pas étudié, ou même simplement ayant oublié cette science si difficile, si délicate, si étendue qui s'appelle le Droit. Une aptitude particulière, des connaissances spéciales, sont indispensables pour former un bon magistrat. Ces qualités individuelles sont d'autant plus difficiles à bien reconnaître, que la réserve de manières et la sévérité de principes résultant habituellement des études juridiques, se concilient difficilement avec l'amour de la publicité nécessaire à celui qui sollicite les suffrages d'un corps électoral.

Il faut, pour bien juger les aptitudes judiciaires, nous ne dirons pas les posséder soi-même, mais, tout au moins, en connaître le mérite et la difficulté, savoir, par ses études et par l'expérience des affaires, combien de qualités naturelles et de travaux personnels elles supposent. Si, pour juger d'un tableau, il n'est pas nécessaire d'être peintre, du moins faut-il avoir du goût et le sens artistique. Pour apprécier si un jurisconsulte est capable de bien juger les procès, il est essentiel, non pas d'être du métier, mais d'en avoir une idée nette, de sa-

[1] « Ce pouvoir exécutif, disait Thouret, dans la séance du 10 août 1790, est très-différent de la nation ; il faut toujours prévoir ce qui pourrait le rendre redoutable.... Ainsi le pouvoir exécutif n'étant pas la nation, ce n'est point à lui à nommer les accusateurs publics ». — Cpr. Beaune : *l. c.*, 369. — Mirabeau était adversaire de l'élection (*Correspondance avec le comte de la Marck*, t. II, 211, 29e note à la Cour, 6 octobre 1790. Passage remarquable.)

voir combien il est difficile et délicat de posséder à la fois le sens juridique et la connaissance des hommes.

Il serait possible à la rigueur de trouver, comme corps électoral, des hommes capables de bien apprécier le mérite des candidats et de nommer d'excellents juges. Et toutefois, même ainsi réduite et améliorée, l'élection serait un mauvais système.

D'abord, le corps électoral, surtout si l'inamovibilité n'existait pas, tiendrait un peu trop sous sa dépendance la magistrature entière. Les électeurs, nécessairement peu nombreux, jouiraient de priviléges dangereux en matière judiciaire.

Puis, le progrès, pour la masse de la nation, consisterait à étendre de plus en plus le corps électoral chargé de choisir les juges. Ce qui est arrivé pour les élections politiques se produirait fatalement pour les élections judiciaires. Le suffrage universel serait réclamé bien vite comme un droit du citoyen et il arriverait un moment où tous les partis inscriraient cette réforme dans leur programme, obéissant ainsi, non pas à une conviction, mais à une nécessité, à une fatalité des luttes politiques. Le suffrage universel serait la conclusion logique et rapide de tout système d'élection appliqué au recrutement des juges.

Il ne faut donc pas que le culte de la Révolution ou même simplement les dangers très-réels de la nomination des juges par le Chef de l'État, fassent illusion sur les dangers incomparablement plus grands, plus certains, de l'élection[1]. Oui, il faut que la magistrature ne soit pas à la discrétion du pouvoir exécutif; oui, il importe que la Justice soit une autorité vraiment nationale, dominant tous les partis, ne connaissant ni les amis ni ennemis, soustraite à toutes les luttes parlementaires,

[1] Voir pourtant : Jules Simon : *Liberté politique*, ch. III, 184, s.; M. Jules Simon veut d'ailleurs l'inamovibilité, ce qui atténue beaucoup les inconvénients de l'élection. — Jules Favre : *La Réforme judiciaire* (1877), ch. IX, 82, s. — Vavasseur : *Essai sur la Réforme judiciaire* (1881), 54. M. Vavasseur voudrait un collége électoral dans lequel : « l'élément populaire doit avoir la prépondérance, parce qu'il représente le droit ».

pour qu'elle puisse garder inviolable et sacré le dépôt de la Constitution et des lois? Mais, qu'on y prenne garde, l'élection, si elle affranchit le juge de la domination gouvernementale et administrative, ce qui d'ailleurs n'est pas certain, crée en revanche une servitude plus redoutable, parce qu'elle est incessante. Le juge subit la domination inquiète, agitée, toujours plus étroite, des électeurs sur leurs créatures. Il devient *leur* juge, comme ils ont déjà *leur* député et *leur* sénateur : à lui, comme à eux, il demande des concessions, des protections, des services, des priviléges. Il devra juger, mais pour eux et leurs amis, sous peine de perdre bien vite sa popularité et de compromettre sa charge, à mesure qu'il se montrerait plus impartial.

Système de la loi de 1883. — Au lieu de tenter à nouveau les redoutables aventures de l'élection des juges, il vaut bien mieux, dans la mesure du possible, corriger le système actuel, empêcher la domination du Gouvernement et de l'Administration, et, par eux, du Parlement, sur la Justice. Il faut que le choix, l'avancement, la discipline judiciaire, l'inamovibilité, la mise à la retraite, le traitement, en un mot, toutes les questions relatives au personnel judiciaire, soient réglées de manière à organiser une magistrature aussi éclairée qu'indépendante et qui, suivant le mot bien souvent répété, rende toujours des arrêts, jamais des services.

Ces questions ont été beaucoup discutées depuis quinze ans. Des commissions parlementaires et extra-parlementaires ont été nommées pour préparer des projets de loi et M. Humbert, ministre de la justice, résumait assez bien l'opinion de ces diverses commissions, en disant que l'on était d'accord pour diminuer le nombre des magistrats, augmenter leur traitement et réduire le nombre de classes et par suite les divers degrés d'avancement[1].

Une seule loi a été votée qui, laissant de côté les juges de

[1] Humbert, Ch. des députés, 8 juin 1882.

paix et la Cour de cassation, a supprimé 9 présidents de chambre, 189 conseillers, 54 vice-présidents, 131 juges, 11 avocats généraux, 5 substituts du procureur général, 215 substituts du procureur de la république, au total 383 siéges dans la magistrature assise et 231 dans les parquets. Le ministre de la justice a reçu le droit de procéder, dans le délai de trois mois à partir de la promulgation de la loi, aux éliminations, qui étaient la conséquence, ou le but, de cette loi du 30 août 1883. Les éliminations ont pu porter sur l'ensemble du personnel, de telle sorte que, « par la suppression d'un siége du parquet, quel qu'il soit, un magistrat assis, quel qu'il soit, peut être éliminé[1] » et être admis d'office à la retraite.

Les arrêts des cours d'appel peuvent désormais être rendus par cinq juges, président compris.

Sauf la Cour de Paris, toutes les cours sont assimilées et les traitements ont été un peu augmentés. Les tribunaux ne sont plus répartis qu'en trois classes, au lieu de six.

La Cour de cassation est le Conseil supérieur de la magistrature. Les corps judiciaires ne peuvent prendre aucune délibération politique et il est interdit aux magistrats de faire aucune manifestation d'hostilité au principe de la République.

Le ministre a reçu le droit, sur l'avis conforme de la Cour de cassation, de déplacer les magistrats, sans changer leurs fonctions, ni diminuer leur classe ou leur traitement. La même procédure est employée pour la mise à la retraite d'office, basée sur des infirmités graves et permanentes.

On le voit, cette loi du 30 août 1883, est à peu uniquement relative au personnel. Les réformes portant sur les institutions judiciaires ont eu pour but d'arriver à réduire le nombre vraiment excessif des magistrats.

Le mode de nomination n'a pas été changé. Le droit du

[1] Jules Roche : *Rapport* à la Ch. des dép., 1er août 1883, *Off.*, 2 août, 2056.

C'est ce qui a été fait. Sur 614 suppressions, 611 magistrats inamovibles ont été éliminés. Certaines cours et certains tribunaux, comme Angers et Valence, ont été à peu près complétement renouvelés. (Voir *Discours* de M. Denormandie, au Sénat, séance 26 déc. 1883, *Off.*, 27 déc., 1517.)

Chef de l'État de nommer les fonctionnaires est même devenu plus libre, puisque l'inamovibilité a été suspendue pendant trois mois et que désormais le droit de déplacement supprime l'inamovibilité du siége, pour ne laisser subsister que celle du titre. La dépendance des magistrats à l'égard du Gouvernement est donc plus grande qu'autrefois.

Les dangers de l'avancement ne sont pas supprimés, puisque l'avancement dépend toujours du Gouvernement et que, l'observation en a été faite, le désir d'aller à la Cour sera d'autant plus vif, pour les membres des tribunaux, que le nombre de places à distribuer sera moins grand[1].

Donc aucune garantie nouvelle pour le choix de bons magistrats, arbitraire absolu du garde des sceaux, aidé de la Cour de cassation, qu'il composera suivant ses vues, continuation et aggravation de la dépendance de la magistrature entière à l'égard du Gouvernement : telle est la situation qui résulte de la loi de 1883 sur la réforme judiciaire.

Les seules améliorations réalisées par cette loi, sont la réduction du personnel, la suppression des classes entre les Cours, la diminution du nombre des classes entre les tribunaux et l'augmentation, trop faible d'ailleurs, des traitements.

A elles seules, ces réformes ne sauraient augmenter les garanties des justiciables, car elles ne peuvent assurer, ni la science et les aptitudes professionnelles, ni surtout cette pleine indépendance qui inspire la confiance en donnant la certitude de l'impartialité. On l'a dit plusieurs fois, pendant la discussion de cette loi, les magistrats maintenus sont suspects de dévouement politique, et à l'avenir il en sera de même des magistrats promus ou non déplacés[2].

Si la réforme avait été vraiment judiciaire, c'est le droit de nomination et de promotion par le Chef de l'État qu'il aurait fallu restreindre, au lieu de l'étendre encore davantage.

Dans notre pays où les Cabinets sont si mobiles et les pas-

[1] Ribot : Ch. des députés, *Off.*, 27 mai, 1073.
[2] Bardoux : *Discours* au Sénat, *Offic.*, 29 juillet 1883, 1103.

sions politiques sont si vives, si intolérantes, c'est donner aux gardes des sceaux qui se succèdent le droit de caser leurs amis, leurs partisans, dans les siéges qui deviennent vacants pendant leur ministère. Les magistrats sont nommés, non pas pour leur mérite personnel et en vue de la fonction qu'ils vont remplir, mais parce qu'ils sont conservateurs ou républicains de la nuance qui a triomphé avec le Cabinet. Les choix sont nécessairement politiques : les motifs professionnels sont accessoires.

Vraiment il y a lieu de s'étonner, non pas qu'il y ait des magistrats complaisants ou incapables, mais qu'il n'y en ait pas davantage et que l'esprit de parti ne produise pas encore plus de mauvais résultats dans les cours et les tribunaux. C'est miracle que la mobilité du régime parlementaire, introduite dans le recrutement de l'autorité judiciaire, n'ait pas créé des couches successives et discordantes de magistrats politiciens. En fait, l'esprit de corps, les longues traditions, ont atténué les inconvénients inévitables de la législation. Mais, si le nombre des magistrats diminue, l'esprit de corps, les traditions, deviennent de plus en plus difficiles à établir et à maintenir. D'où cette conséquence que, s'il y a moins de magistrats, et cela est nécessaire de l'avis de tous, il faut que chaque magistrat ait une très-grande valeur individuelle, qui compense les garanties résultant de l'organisation ancienne.

Le choix du garde des sceaux devrait être limité, ou mieux dirigé, éclairé, par un système de candidatures. Pour cela, il faudrait que le nombre des magistrats fût encore réduit.

Concours et noviciat judiciaire. — Si l'organisation actuelle subsistait, c'est-à-dire s'il y avait 2863 juges de paix, 1436 membres des tribunaux civils et 671 membres du ministère public près de ces tribunaux, le concours, suivi d'un noviciat judiciaire sérieux et pratique s'imposerait, à moins que l'on ne donnât le droit de présentation : à la Cour d'appel du ressort, — à un collége composé des présidents des conseils généraux,

— et au Conseil de l'ordre des avocats près la Cour, assisté des présidents élus par les avoués et par les notaires du ressort de la Cour.

Le concours et le noviciat existent en Allemagne, en Prusse, en Italie. Ce dernier pays a, en outre, depuis 1880, une commission, composée de quatre conseillers inamovibles de la Cour de cassation de Rome et d'un membre du parquet de la même Cour : cette commission est chargée de donner son avis sur la nomination, l'avancement et le déplacement des magistrats [1].

Candidatures. — Si, à l'exemple de l'Angleterre et des États-Unis, on admettait le principe de l'unité de juge et les assises civiles en première instance, le nombre des magistrats étant très-réduit, les candidats seraient naturellement des hommes d'une grande valeur. Par la force des choses, quand la quantité des candidats possibles diminue, la qualité augmente proportionnellement.

En Angleterre, les juges de la Cour de Westminster sont choisis par la Reine, parmi les avocats ayant au moins dix ans d'exercice. En fait, comme il n'y a que 25 juges à cette Cour, le siége vacant appartient au plus éminent parmi les avocats. Les fonctions judiciaires sont le couronnement de la carrière du barreau [2]. Il n'en est pas tout à fait ainsi pour les Cours de

[1] Dubarle : *De l'organisation judiciaire en Prusse*, 85, s.; et Bullet. Soc. lég. comp., 1872, 212, s.; Code d'organis. judic. de l'Emp. d'Allemagne (*Annuaire de légist. étrang.*, 1878, 77, s.).

Bernard : *Organisation judiciaire italienne*, Bulletin, 1877, 258, s. — Décret 4 janvier 1880 (*Annuaire*, t. X, 306, s.). — D. 2 janv. 1881 (*ibid.*, t. XI, 382).

On sait que M. Dufaure avait inauguré, en 1875, (arrêtés des 10 et 25 oct.), le système du concours. Il avait produit d'excellents résultats. Voir G. Picot : *l. c.*, 433, s. — M. Gambetta s'était prononcé pour le concours, avec des traitements élevés, sans avancement (*Discours* de Belleville, 12 août 1881).

[2] V. de Broglie : *Vues sur le Gouvernement de la France*, 131. — Ribot : *Organisation judiciaire de l'Angleterre* (*Annuaire de législ. étrang.*, t. III (1874), 9, s. — Bertrand : *Cours de comté en Angleterre*, Bulletin Soc. lég. comp., 1873, 380, s. — Fischel : *Constitution d'Angleterre*, t. I, 343, s.; t. II, 31, s.; 149, s.

Le nombre de 25 résulte de la combinaison des actes 5 août 1873 (*Annuaire*, t. III, 33), 11 août 1876, art. 18 (*ibid.*, t. VI, 25) et 27 août 1881 (*ibid.*, t. XI, 16).

comté et les juges de paix. L'arbitraire du ministre devient plus grand et, par suite, plus dangereux pour ces magistrats.

Le système des candidatures aurait le grand avantage d'empêcher, pour toutes les nominations, cet arbitraire du ministre, qui se traduit nécessairement par des choix politiques. Choisis, par des hommes d'une compétence indiscutable, les candidats offriraient toutes garanties, et, comme les présentations porteraient sur deux ou trois noms pour une nomination à faire, le ministre garderait une suffisante latitude. On pourrait d'ailleurs demander aux corps investis du droit de présentation, de dresser une liste de candidats valable pour un an ou pour six mois et comprenant un nombre triple des vacances probables, d'après une statistique facile à dresser. Dans ce système, les divers corps dresseraient une liste fractionnaire égale à celui de ces vacances prévues, ou bien ils se réuniraient en en seul collége pour s'entendre sur les présentations.

Pour les conseillers à la Cour d'appel, le droit de présentation pourrait appartenir à la Cour elle-même, — à la Faculté de droit du ressort, — au Conseil de l'ordre des avocats, — à la Chambre des avoués à la Cour. Le premier président et les présidents seraient, comme en Belgique, choisis par leurs collègues. On pourrait admettre un renouvellement périodique de ces présidents. Le choix de ces dignitaires par le ministre aurait les inconvénients habituels du droit de libre nomination. Le plus grand service que l'on puisse rendre à la magistrature, c'est peut-être de l'organiser de telle sorte que le garde des sceaux n'ait pas à s'occuper du personnel judiciaire.

Pour la Cour de cassation, on pourrait donner le droit de présentation à la Cour elle-même, qui devrait demander un nom à chaque Cour, entre lesquels elle choisirait un candidat sur deux, — à la section de législation de l'Académie des sciences morales et politiques, — au Conseil de l'ordre des avocats à la Cour de cassation, — aux doyens des Facultés de droit[1].

[1] En faveur des présentations, voir : Prévost-Paradol : (*France Nouvelle*, 163, s.). — Jules Favre : (*l. c.*, 78, s.). — G. Picot : (*l. c.*, 419, s.; 440, s.). — F. A. Hélie : *Cons-*

En Belgique, les juges de paix et les juges de tribunaux sont nommés par le Roi : ils doivent être docteurs en droit. Les conseillers des Cours d'appel et les présidents et vice-présidents des tribunaux sont nommés sur la présentation de ces Cours et des Conseils provinciaux. Les conseillers à la Cour de cassation sont présentés par le Sénat et par la Cour. Les Cours choisissent elles-mêmes leurs présidents et vice-présidents[1].

On a reproché au système des présentations d'occasionner des complaisances pour ceux qui dressent les listes, de favoriser un peu trop les candidatures locales d'amener des transactions[2].

Ces défauts ne nous paraissent pas essentiels au système des candidatures; ils peuvent résulter simplement d'une mauvaise organisation pratique de ce système. Les complaisances des candidats futurs pour ceux qui ont le droit de présentation ne seraient à redouter que si ces derniers étaient peu nombreux et s'ils appartenaient à une seule catégorie, comme par exemple, si les avocats et les avoués seuls dressaient les listes.

Pour éviter les candidatures locales, il suffit de choisir des corps qui n'incarnent pas trop l'esprit de clocher et qui représentent une circonscription étendue, comme tout le ressort d'une cour. Dans cette limite, les candidatures portant habituel-

titutions de la France, 1448). — Perrot de Chezelles : (*La magistrature sous la République*, 20, s. (1880). — R. Goblet : (*Discours* à la Ch. des députés, *Off.*, 25 mai 1883, 1052).

Projet Martel en 1870 (G. Picot : *l. c.*, 630). — Projet Saint-Romme (*Off.*, février 1883. Doc. parlem. de la Chambre, 208, s., etc...).

Constitution décrétée par le Sénat, en France, le 6 avril 1814, art. 19.

Cela était conforme aux cahiers de 1789 (Voir L. de Poncius : *Les cahiers de 1789*, 249).

Le système des candidatures rend sans danger l'avancement, qu'il serait difficile de supprimer.

[1] Système analogue : Mexique (loi 1er juin 1878). — Serbie (loi 7, 19 février 1881). — V. *Annuaire*, 1880, 702; 1881, 7, 24, s. — Portugal (loi 16 avril 1874, *ibid.* 1874. 385).

[2] Albert Desjardins : *Études sur l'inamovibilité de la magistrature*, 101, s. — Le système des candidatures a été supprimé en 1874, dans les Pays-Bas (loi du 10 novembre 1874, *Annuaire*, 1876, 648 ; Cpr. 1878, 543).

lement sur des hommes de la région, auraient plus d'avantages que d'inconvénients.

Pour empêcher que le garde des sceaux ne soit, à la longue, tenu de choisir alternativement les candidats indiqués par les divers corps ayant le droit de présentation, on pourrait tenir secrète l'origine des candidatures, ne faire qu'une seule liste résultant de la fusion des listes partielles, liste qui d'ailleurs pourrait être rendue publique, comme en Belgique.

Les transactions ne sont fâcheuses, en matière de nomination, que s'il peut en résulter des profits d'argent ou d'amour-propre pour ceux qui transigent. Cela n'est vraiment pas à redouter, quand le corps qui présente est nombreux, composé d'éléments variés, dont aucun n'a la prépondérance, et qui sont indépendants les uns des autres.

Donc, si le système des candidatures pour la nomination et l'avancement des magistrats n'est pas irréprochable, c'est celui qui offre le moins d'inconvénients et qui limite, d'une manière prudente, l'arbitraire du ministre, en assurant des choix dictés par des motifs uniquement professionnels. Tous les bons candidats, ne seront peut-être pas indiqués au ministre, mais il y a de grandes chances pour que les listes de présentation ne comprennent que de bons candidats, éclairés, indépendants, dont les aptitudes judiciaires seront garanties, avec une incontestable compétence, par les hommes expérimentés qui les auront désignés au Chef de l'État.

Aux État-Unis les juges de la Cour suprême et des autres Cours fédérales sont nommés par le Président sur l'avis conforme du Sénat. Ce système laisse, en théorie du moins, une trop large place à la politique. En fait, les choix sont en général excellents. Il y a trop peu de juges et leurs fonctions sont trop délicates, trop absorbantes, elles exigent une science trop étendue et une expérience trop lente à acquérir, pour que les politiciens puissent être des candidats sérieux. Aux États-Unis comme en Angleterre, la nomination n'est guère autre chose que l'obéissance aux vœux de l'opinion du monde judiciaire.

Inamovibilité. — En Angleterre, aux États-Unis, en Belgique, en Autriche, en Allemagne, en Italie, en Espagne, partout, les juges sont inamovibles, à moins qu'ils ne soient judiciairement déchus de leurs fonctions. Cette inamovibilité a un double but : mettre le juge à l'abri de toute crainte à l'égard du Chef de l'État, sauvegarder ses intérêts personnels, assurer aux plaideurs une bonne justice, rendue par des magistrats impartiaux et de plus en plus éclairés, à mesure que leur expérience deviendra plus longue. La sécurité et la durée des fonctions judiciaires sont une incontestable garantie de bonne et loyale justice.

L'inamovibilité peut subir des restrictions ou des violations temporaires ou permanentes, plus ou moins dissimulées. Elle perd alors une grande partie de son efficacité. L'indépendance du juge diminue, son impartialité est intermittente et problématique. La magistrature n'obtient plus, et souvent ne mérite pas, ce respect absolu qui naît d'une confiance réfléchie en sa science juridique et en son impartialité. Le pays sent que le juge éclairé et indépendant devient, lorsque l'inamovibilité disparaît, un heureux accident.

L'inamovibilité est nécessaire : rien ne saurait la remplacer. Et pourtant les passions politiques et les appétits démagogiques ont fait attaquer avec une injuste et dangereuse vivacité ce salutaire principe de l'inamovibilité.

Sans doute un juge amovible peut se montrer indépendant et rendre une pleine et loyale justice : cela prouve que le caractère des individus corrige le défaut des institutions.

Sans doute encore le juge inamovible n'est pas nécessairement indépendant et éclairé; il serait trop facile de trouver des exemples d'ignorance juridique et de servilité politique chez les magistrats inamovibles : cela prouve que l'inamovibilité n'est pas une garantie suffisante de bonne et impartiale justice ; l'indépendance qu'elle donne naturellement au magistrat peut être diminuée ou détruite par l'espérance de l'avancement, ou par la crainte du déplacement, de peines disciplinaires abusives, ou de la mise à la retraite facile et arbitraire.

Toutes les institutions sont solidaires, agissent l'une sur

l'autre et s'améliorent ou se corrompent, suivant l'esprit qui animait le législateur, suivant aussi les mœurs du milieu social auquel elles s'appliquent. L'inefficacité accidentelle de l'inamovibilité ne prouve certes pas contre ce principe tutélaire, mais contre les autres institutions judiciaires et peut-être aussi contre l'esprit public, qui ne s'indigne pas assez lorsque les magistrats se rendent coupables de complaisances politiques, qui, au contraire, désire trouver, dans les jugements, l'écho docile des haines politiques et religieuses du parti dominant.

Ce n'est donc pas l'inamovibilité qu'il faut supprimer, si l'on veut sincèrement une magistrature assez forte pour dominer tous les partis et ne connaître ni amis, ni ennemis. C'est, au contraire, le complément, le perfectionnement de l'inamovibilité qu'il faut chercher dans les réformes judiciaires. Le magistrat inamovible ne sera pas nécessairement indépendant, mais l'expérience de tous les peuples montre que, pour être indépendant, il a besoin d'être inamovible.

« Lorsque, disait Royer-Collard, en 1815, le pouvoir chargé d'instituer le juge au nom de la société, appelle un citoyen à cette éminente fonction, il lui dit :... Quand vous monterez au tribunal, qu'au fond de votre cœur, il ne reste ni une crainte, ni une espérance; soyez impassible comme la loi. Le citoyen répond : Je ne suis qu'un homme, et ce que vous demandez est au-dessus de l'humanité. Vous êtes trop fort, et je suis trop faible; je succomberai dans cette lutte inégale... Je ne puis m'élever toujours au-dessus de moi-même, si vous ne me protégez à la fois et contre moi et contre vous... Eclairé enfin par l'expérience sur ses véritables intérêts, subjugué par la force toujours croissante des choses, il dit au juge : Vous serez inamovible[1] ».

L'inamovibilité a été, en effet, une lente conquête des peuples sur l'absolutisme. Établie, en 1442, en Aragon, elle contribua à faire de la Justice un si ferme soutien des libertés publiques, que Philippe II, pour détruire les *fueros*, dut briser l'autorité

[1] Royer-Collard : *Discours et écrits*, t. I, 171-172.

judiciaire. Dans les autres pays, l'inamovibilité est assez récente : elle date de 1668 en Angleterre, de 1809 en Suède, de 1815 dans les Pays-Bas, de 1818 en Bavière, de 1824 au Brésil, de 1826 en Portugal, de 1831 en Belgique, de 1848 en Italie, de 1850 en Prusse, de 1864 en Russie, de 1867 en Autriche, de 1874 en Irlande[1].

La Constitution fédérale des États-Unis l'a maintenue, à l'exemple de l'Angleterre[2]. A l'origine, il en était également ainsi pour la magistrature des divers États de l'Union américaine. Les tendances démagogiques, impuissantes à modifier sur ce point la Constitution fédérale de 1787, ont fait introduire depuis 1846 l'élection et l'amovibilité des juges. Vingt ans ont suffi pour rendre l'expérience décisive et, depuis 1867, il y a eu un mouvement de réaction contre ces deux principes. Les Américains, n'osant pas supprimer l'élection, demandent à la longue durée des fonctions et à l'inéligibilité une garantie analogue à celle qui résulte de l'inamovibilité[3].

En France, l'élection des juges, établie par la Constituante, amena la suppression de l'inamovibilité. Établi théoriquement par la Constitution de l'an VIII, ce principe fut constamment méconnu sous le premier Empire. En 1808, en 1810, il y eut des épurations, bien que la magistrature eût été complétement renouvelée après Brumaire. En 1807, l'inamovibilité put être corrigée, dans le passé, par une commission de six sénateurs, et, pour l'avenir, l'inamovibilité n'était facultativement conférée que cinq ans après l'exercice des fonctions de juge[4].

En réalité, Napoléon I[er] voulut que la magistrature de-

[1] Laboulaye : *Histoire des États-Unis*, t. III, 18e leçon, 494, s. — Albert Desjardins : *l. c.*, 72, s. — Arthur Desjardins : *l. c.*, 553, s.

[2] L'expression « *during good behaviour* » est la traduction de l'expression « *quamdiu bene gesserint* » usitée en Angleterre pour caractériser la nature du titre conféré aux juges, et qui a remplacé l'expression *durante bene placito*, introduite par les Stuarts.

[3] G. Picot : *l. c.*, 121, s. — A. Gourd : *l. c.*, 171, s. — Story : *Commentaries on the Constitution of the United-States*, §§ 1594, 1604, 1607.

[4] C. an VIII, art. 68. — Loi 27 ventôse an VIII. — Sén.-cons. 12 oct. 1807. — Loi 20 avril 1810.

meurât toujours à sa discrétion et fût, non pas indépendante, mais disciplinée et obéissante.

L'Empire avait si complétement méconnu le besoin de sécurité, nécessaire aux juges comme aux justiciables, que la Restauration fut accueillie de la magistrature comme une libératrice : il n'y eut, en 1814, ni démission, ni révocation.

Au fond, d'ailleurs, cette souplesse politique, ces acclamations, ces adresses des cours et tribunaux à Louis XVIII, étaient le résultat naturel de la docilité que Napoléon avait voulu trouver dans la magistrature. Les corps épurés sont presque toujours les plus serviles : ceux qui restent ont toujours peur d'être compris dans la prochaine hécatombe, ou bien leurs docilités craintives sont une habileté raffinée et sceptique de l'égoïsme. Vienne la chute du pouvoir qui les tenait courbés sous son despotisme, et ces craintifs serviteurs d'hier seront les premiers et les plus ardents courtisans du nouveau pouvoir.

Cela est malheureusement logique. Et de même que ce qui est faible pour résister est impuissant à protéger, de même le juge que l'on a voulu servile, a trop compromis sa dignité pour rester fidèle. Les dévouements suspects et les complaisances déshonorantes que le Chef de l'État demande à la magistrature, abaissent, avilissent, le juge qui remplit de pareilles fonctions. Les mobiles intéressés suppriment toute idée de devoir et d'indépendance. Rester en fonctions d'abord, avancer ensuite, tels sont les seuls désirs de ce triste magistrat : il est toujours du côté du manche, parce que sa vocation est de ne pas être balayé ; et, s'il le faut, il saute avec l'insurgé vainqueur au delà de la barricade révolutionnaire.

L'abandon de l'Empereur vaincu par les magistrats qu'il avait voulu tenir sous la menace capricieuse d'une épuration, était la punition de la faute qu'il avait commise en préférant, chez les diverses autorités, la souplesse, au lieu de l'indépendance, et le dévouement à Napoléon, plutôt que le service du pays[1].

[1] Le Sénat avait donné le signal de cette indépendance du cœur, la seule qui subsiste dans de pareilles circonstances : *Suprà*, 234.

La Restauration fit bien vite la même expérience. Elle se méfia de la magistrature impériale. La Charte n'avait admis l'inamovibilité que pour les juges nommés par le Roi. La Chambre des députés supplia en vain le Roi d'accorder l'inamovibilité à tous. Le 21 novembre 1814, l'abbé de Montesquiou déposa un projet permettant d'exclure douze conseillers à la Cour de cassation et autorisant le chancelier à présider cette Cour, comme actuellement le garde des sceaux préside le tribunal des conflits. Le projet fut abandonné devant la résistance de la Chambre des députés et, le 15 février 1815, l'investiture était donnée à la Cour de cassation, le 4 mars, à la Cour des comptes[1].

Grâce à ses maladresses, la Restauration perdit si vite les sympathies de la magistrature, toujours avide de sécurité, que Napoléon Ier parut, en mars 1815, le protecteur de l'inamovibilité. L'illusion fut courte : l'Empereur procéda à des épurations et l'Acte additionnel ajourna, jusqu'au 1er janvier 1816, l'inamovibilité pour les juges qui seraient conservés[2].

La Chambre, dans son acte du 5 juillet 1815, tenta d'imposer l'inamovibilité à la seconde Restauration. En septembre et octobre l'investiture fut donnée aux divers tribunaux, après exclusion d'un cinquième environ de magistrats[3].

La Chambre introuvable, très-animée contre les magistrats conservés, voulut suspendre l'inamovibilité pendant un an et procéder à une épuration confiée, non pas au ministère, suspect de modération, mais à une commission de députés. Bien entendu, les sophismes ne manquèrent pas à l'appui de ce projet pour lequel on invoquait l'opinion publique. Par 189 voix contre 158, la Chambre vota la suspension de l'inamovibilité, qui fut repoussée par la Chambre des pairs, d'accord avec le ministère, par 91 voix contre 44. Et néanmoins, malgré ce vote si sage, les griefs accumulés par les épurations de l'investiture, par la suspension en fait de l'inamovibilité pen-

[1] Ch. des dép. 25 et 30 août, 22 et 27 décembre 1814.

[2] Huit conseillers à la Cour de cassation avaient été exclus de l'investiture.

[3] Acte 2 avril 1815, art. 51.

dant vingt mois, et par les menaces des ultras, demeurèrent ineffaçables dans l'esprit de la magistrature et des esprits sincèrement libéraux[1].

Depuis le vote de la Chambre des pairs (19 décembre 1815) jusqu'à la loi du 30 août 1883, l'inamovibilité a été souvent attaquée, mais elle n'avait jamais subi de sérieuses atteintes. Et pourtant nos nombreuses révolutions ont montré combien les pouvoirs nouveaux acceptent difficilement les magistrats nommés par les pouvoirs disparus. Leurs méfiances, souvent injustes, toujours maladroites, leur font désirer le renouvellement du personnel judiciaire. Ils s'imaginent qu'ils ne pourront pas gouverner si les juges gardent un titre antérieur à la récente révolution. Chaque gouvernement veut bien l'inamovibilité pour ses magistrats, mais il la refuse ou voudrait la refuser aux magistrats nommés par le gouvernement déchu.

Après 1830, la gauche voulut introduire dans la Charte une promesse d'épuration générale; elle proposa une suspension de l'inamovibilité pendant six mois et une nouvelle investiture. Suivant Mauguin, un pouvoir nouveau devait supprimer toute résistance. L'inamovibilité triompha. On imposa simplement aux magistrats la prestation du serment qui amena une centaine de démissions. L'investiture ajournée aurait été, suivant le mot de Dupin, « une suspension de la justice et plus encore un renversement de toute justice ».

En 1848, nouvelles attaques contre la magistrature, qui peut-être avait eu le tort de s'occuper un peu trop de politique, de ne pas observer l'incompatibilité naturelle qui existe entre les fonctions judiciaires et le titre de représentant[2].

[1] G. Picot : *l. c.*, 611, s. — Cpr. les *Rapports* de MM. Bérenger et Pierre Legrand, le premier favorable et le second contraire à l'inamovibilité (*Officiel*, 10 mars 1881, 209, s. — 20 mai 1882, 1285, s.) et la discussion de la loi du 30 août 1883, spécialement, au Sénat, la séance du 27 juillet.

[2] Sur 49 conseillers à la Cour de cassation, 14 étaient membres de la Chambre des pairs. En outre, 71 magistrats étaient députés (G. Picot : *l. c.*, 616).

M. Clémenceau a inutilement tenté de faire admettre, pour les sénateurs, l'interdiction de cumuler leurs fonctions avec le titre de magistrat. Cela n'existe, à tort, que pour les députés (Séance du 1er août 1883, Ch. des dép.).

Ledru-Rollin s'empressa d'autoriser les commissaires du gouvernement à suspendre et révoquer les magistrats. Bientôt un décret du 17 avril 1848 déclara que l'inamovibilité était incompatible avec le gouvernement républicain et autorisa le ministre à révoquer librement les magistrats. Une commission législative proposa l'inamovibilité pour les magistrats à venir, mais la liberté de l'épuration, pendant trois mois, pour les magistrats en exercice.

Combattu par Montalembert et par Jules Favre, qui demanda à l'Assemblée de ne pas laisser croire « que le gouvernement de la République n'était qu'un gouvernement de créatures », ce projet fut rejeté par 344 voix contre 322. Les magistrats suspendus furent réintégrés et tous reçurent l'investiture, malgré la théorie contraire d'un trop grand nombre de républicains. Pour ceux-ci, une révolution équivaut à une conquête à l'intérieur et confère aux pouvoirs nouveaux le droit de traiter l'inamovibilité comme les institutions d'un pays soumis par les armes à la domination d'un conquérant. « Comment ! s'écriait M. Crémieux, il y aurait dans l'État quelque chose qui s'élèverait même au-dessus d'une révolution » !

L'inamovibilité fut respectée, en apparence du moins, par le second Empire. Toutefois, les commissions mixtes (préfet, général, magistrat) furent fatales à la magistrature; des magistrats furent condamnés par ces commissions et surtout ces tribunaux d'exception furent une déplorable faiblesse des magistrats qui consentirent à en faire partie [1].

De telles complaisances politiques ne seraient pas demandées et à coup sûr ne serait pas obtenues si, les magistrats étant sérieusement inamovibles, l'avancement ne dépendait pas du Chef de l'État.

[1] Sur 26,000 individus poursuivis, 14,000 furent condamnés.

Dufaure, parlant de ces magistrats, disait : « Ils ont, contre toutes les règles de la justice, jugé sans connaître, condamné sans entendre, appliqué à des délits sans nom des peines inconnues dans nos lois criminelles » (Exposé des motifs du projet de loi qui a annulé la déchéance prononcée par Crémieux contre les magistrats ayant fait partie des commissions mixtes, *Offic.*, 30 mars 1871, 337. — Cpr. le discours de M. d'Audiffret-Pasquier, 25 mars 1871).

Le décret du 1er mars 1852 sur la mise à la retraite à 75 ans pour les conseillers à la Cour de cassation et à 70 ans pour les magistrats eut pour but de créer la vacance de la plupart des hautes fonctions de la magistrature. Ce décret fut une atteinte très-réelle à l'inamovibilité des magistrats en exercice. Il a gardé le défaut d'être une précaution aveugle, d'épargner, suivant le mot de Sauzet, les infirmités qui n'ont pas d'âge et de frapper l'âge qui n'a pas d'infirmités [1].

En 1871, M. Crémieux, fidèle aux idées soutenues par lui en 1848, prononça la déchéance de quinze magistrats ayant fait partie des commissions mixtes. Ce décret fut annulé, en mars 1871, par l'Assemblée nationale, « comme contraire à la règle de la séparation des pouvoirs et au principe de l'inamovibilité de la magistrature [2] ».

Depuis 1871 l'inamovibilité n'avait guère été mise en question que par la partie la plus avancée de l'école républicaine. L'attitude de la magistrature dans les nombreux procès suscités par l'application des décrets du 29 mars 1880 contre les congrégations religieuses, les démissions de la plupart des membres du parquet, et la presque unanimité des tribunaux à se déclarer compétents [3], suivant la doctrine soutenue par la plupart des avocats de France, tous ces faits, qui attestaient l'indépendance de la magistrature, furent interprétés comme une intolérable révolte à l'égard du Gouvernement.

« Dans cette grande lutte de l'autorité civile, de l'État, contre les congrégations révoltées, disait M. Jules Ferry, on a

[1] La loi du 30 août 1883, article 15, a corrigé à moitié ce décret en autorisant la mise à la retraite d'office, sur avis conforme de la Cour de cassation.

La seule loi logique à faire sur la mise à la retraite consisterait à imiter la Belgique qui exige un jugement, pouvant être déféré à la Cour de cassation, et basé sur infirmités graves ou sur l'âge de 70, 72 ou 75 ans suivant qu'il s'agit d'un juge, d'un conseiller à la Cour d'appel, ou d'un conseiller à la Cour de cassation (Lois des 10 mai 1845 et 25 juillet 1867).

[2] La loi du 30 août 1883 a renouvelé la déchéance prononcée par Crémieux (art. 11).

[3] J. Auffray et Léon de Crousaz-Crétet : *Les expulsés devant les tribunaux* (1881), 923, s. — Cpr. G. Picot : *l. c.*, 1er déc. 1880, 591, s.; 1er janvier 1881, 150, s. — X. : *La République en 1883*, *l. c.*, 1er février 1883, 565, s.

constaté que, bien rarement, la magistrature fut du côté de l'autorité civile[1] ».

Aussi, à partir de 1880, la magistrature a été l'objet d'attaques de plus en plus vives, et les projets aventureux, qui semblaient condamnés d'avance, devinrent possibles et parurent presque timides.

Le 10 juin 1882, la Chambre des députés vota, un peu par surprise, la suppression de l'inamovibilité. Ce vote fut rapporté le 27 janvier 1883 en même temps que celui qui avait admis le principe de l'élection des juges[2].

Après plusieurs projets successivement abandonnés, le Parlement vota la loi du 3 août 1883 qui ordonna la réduction du nombre des magistrats et donna au garde des sceaux le droit de faire porter les éliminations sur l'ensemble du personnel[3]. Un délai de trois mois était accordé au ministre de la justice pour profiter de cette suspension de l'inamovibilité.

Depuis le 1er décembre 1883, l'inamovibilité a recommencé d'exister au profit des magistrats anciens et nouveaux. La justice épurée a l'assurance de vivre jusqu'à la prochaine révolution, ou peut-être jusqu'au prochain ministère[4]. D'ici là

[1] J. Ferry, président du Conseil : *Discours* au Sénat, séance 28 juillet, *Off.*, 29 juillet 1883, 1117-1118.

« Quoi ! répondait M. Jules Simon, à la séance du 31 juillet, vous punissez les magistrats pour les arrêts qu'ils ont rendus !... Et désormais, il faudrait être juge pour obéir et pour rendre des services » (*Off.*, 1er août, 1172).

Tous les magistrats, et notamment 117 présidents, qui avaient coopéré aux jugements de compétence en faveur des congrégations, ont été révoqués (*Discours* de M. Denormandie au Sénat, *Off.*, 27 déc. 1883, 1517).

[2] La majorité qui adopta et puis qui rejeta fut presque la même : 283 contre 192 — et 274 contre 224.

[3] Le projet primitif, tel qu'il émanait du Gouvernement et qu'il avait été voté par la Chambre, portait suppression pure et simple de l'inamovibilité pendant trois mois. La commission du Sénat a refusé d'admettre cette rédaction qui aurait permis de révoquer tous les magistrats : elle a restreint le droit de révocation au nombre des siéges supprimés, en y comprenant d'ailleurs les siéges du parquet (*Rapport* de M. Tenaille-Saligny, *Officiel*, 8 août 1883, 899, s.). On a éliminé 611 magistrats inamovibles qui ont été en partie remplacés par 229 sur les 231 membres du ministère public dont les places étaient supprimées.

[4] « Par conséquent, disait M. Jules Simon, un magistrat devra toujours se dire :

le garde des sceaux, appuyé sur la Cour de cassation, peut déplacer les magistrats, au gré de sa fantaisie et suivant les besoins de sa politique.

Cette loi du 30 août 1883 est redoutable, à cause de ce droit de déplacement et surtout à cause du précédent qu'elle a créé.

Si la Chambre des pairs n'avait pas rejeté, en 1815, le projet de suspension de l'inamovibilité voté par la fameuse Chambre introuvable, nos révolutions de 1830 et de 1848, le coup d'état de 1851, la révolution de 1870, et peut-être aussi les cabinets si opposés qui se sont remplacés de 1873 à 1880, auraient amené une épuration générale du personnel judiciaire, comme du personnel administratif. Au juge, ainsi qu'au préfet, on aurait demandé d'obéir ou de partir, à moins que l'on n'eût simplement appliqué la devise : les dépouilles aux vainqueurs, les places aux membres de la majorité parlementaire. Malheur à ceux qui, ayant eu le malheur de naître quelques années trop tôt, devraient leur nomination au pouvoir tombé!

Ce qui aurait eu trop logiquement lieu à la suite de nos révolutions ou même simplement de nos évolutions politiques, devient, grâce à la loi de 1883, une menace perpétuelle de l'avenir. Les pouvoirs nouveaux croiront être trop naïfs s'ils respectent un principe méconnu par les gouvernants d'hier, les vaincus d'aujourd'hui. Et il y aura ainsi de périodiques atteintes à la liberté de la magistrature, et toujours aussi l'inamovibilité sera proclamée inviolable le lendemain de l'épuration.

Au fond, tous les arguments développés en faveur de la loi de 1883 et de la suspension de l'inamovibilité se ressemblent : ils étaient invoqués par Napoléon en 1808, en 1810, par les ultra-royalistes en 1815, par les républicains en 1830 et en 1848; ils font de la révolution une conquête intérieure, qui supprime les pouvoirs tombés et tout ce qu'ils ont fait; ils

Je suis inamovible... jusqu'à ce que la majorité change... J'aimerais mieux que vous disiez aux juges : Tu seras inamovible tant que tu me plairas, parce qu'alors vous diriez la vérité » (*l. c.*, 20 juillet, 942).

voudraient biffer l'histoire et donner à la vie nationale la date de leur avénement.

« La fonction judiciaire, disait M. Waldeck-Rousseau, n'étant qu'un démembrement de la souveraineté nationale, la logique la plus élémentaire veut que ceux qui l'exercent, la tiennent de cette même souveraineté, ou de ceux qui en sont l'expression.

« La garantie de l'inamovibilité, réelle ou factice, repose sur cette considération qu'il ne doit pas dépendre du Gouvernement, de révoquer le juge qu'il aurait investi. Elle n'exclut donc nullement et, au contraire, elle implique un contrat intervenu, dans lequel ce Gouvernement aura stipulé. Il s'ensuit même qu'elle ne peut exister que pour le magistrat que l'État aura choisi[1] ».

On a invoqué l'intérêt supérieur de la nation qui s'oppose au maintien d'un principe devenu dangereux par le respect de nominations dues à un régime « détestable et détesté ».

On a surtout invoqué cette idée singulière d'un contrat intervenu entre le magistrat et celui qui le nomme, contrat qui a besoin d'être ratifié par le pouvoir nouveau pour devenir obligatoire. Bien plus, on a soutenu que la révolution n'était même pas nécessaire pour supprimer le droit du magistrat. En effet, l'inamovibilité est uniquement dirigée contre le pouvoir exécutif : le pouvoir législatif peut donc la supprimer et, par là, délier le garde des sceaux du respect dû aux nominations faites par lui ou par ses successeurs. L'inamovibilité ne saurait être une précaution prise contre le Parlement, c'est-à-dire contre le souverain lui-même, contre la nation[2]. La magistrature, comme les rois, est faite pour les peuples et non les peuples pour la magistrature.

[1] Waldeck-Rousseau : *Rapport* sur diverses propositions, *Offic.*, 9 mars et 8 juin 1880.

[2] Vavasseur : *Essai sur la réforme judiciaire* (art. parus dans *la France*, 1881), 7, 27, s. — Martin-Feuillée, min. de la just. : *Discours* au Sénat, 20 juillet 1883, *Off.*, 21, 933, s. — Cpr. Cazot, min. de la just. : *Discours* à la Ch. des dép., 16 nov. 1880. — Humbert, min. de la just. : *Discours* à la Ch. des dép., 8 juin 1882.

Il était vraiment trop facile de répondre aux raisons invoquées en faveur de la loi de 1883. Oui, sans doute, l'inamovibilité n'est pas un de ces principes supérieurs qui puissent prohiber toute réforme législative et, par exemple, toute réduction du nombre des juges, toute suppression des tribunaux. L'intérêt supérieur de la Justice, pourvu qu'il soit bien établi, légitimera les mises à la retraite rendues indispensables par d'utiles réformes. Mais encore faut-il que la suppression de l'inamovibilité soit réduite au minimum et que le nombre des magistrats éliminés soit le même que le nombre des siéges supprimés dans la magistrature inamovible. Il faut que la réforme soit uniquement judiciaire et ne devienne pas un moyen d'expulser ceux que l'on accuse d'être des adversaires, ou de récompenser les amis politiques; la réforme ne doit pas être un acte de vengeance ou un moyen de gouvernement.

Une réforme vraiment judiciaire a été accomplie en Prusse, en vertu de la loi du 24 avril 1878. Cette loi avait, pour réaliser l'unité judiciaire, supprimé 466 magistrats. L'inamovibilité du titre et du traitement a été maintenue pour les magistrats, qui n'ont pu être déplacés que le jour de la réorganisation. Les magistrats non replacés ont été, pour la plupart, mis à la retraite provisoire, en demeurant, pendant trois ans, à la disposition du ministre de la justice pour être replacés si ce dernier le croit utile et possible. Sur 4,511 magistrats, 4,036 ont été replacés, 26 ont été mis à la retraite et 449 sont restés en disponibilité. Les déplacements ont été aussi réduits que possible. Sept magistrats seulement n'ont pas été pris dans l'ancienne magistrature. On a augmenté les traitements, accordé une indemnité de logement et créé des classes personnelles. Il est donc vrai d'affirmer que l'inamovibilité a été respectée autant que l'intérêt supérieur de l'organisation judiciaire l'a permis [1].

Il en aurait été de même, en France, si la réforme n'avait porté sur les hommes que d'une manière accessoire, si on avait

[1] L. Dubarle : *Étude sur la réduction des tribunaux et la réorganisation du personnel judiciaire en Prusse.* Bulletin Soc. lég. comp., 1880, 128 à 154.

mis à la retraite uniquement les magistrats faisant partie des chambres supprimées [1], ou tout au moins si, pour la disparition des 383 siéges inamovibles, on n'avait pas réclamé le droit d'éliminer 614 juges ou conseillers. Ainsi la réduction du personnel s'est transformée en épuration politique.

« Vous voulez chasser de leurs siéges les magistrats qui vous gênent, s'écriait M. Jules Simon, mettez en tête : Réforme pour faire sortir de la magistrature les magistrats dont les opinions ne sont pas conformes aux nôtres [2] ».

On a souvent dit que cette loi du 30 août 1883 n'était pas une suppression de l'inamovibilité, mais une simple suspension [3], rendue nécessaire par la diminution du personnel, et qui, d'ailleurs, ne pourrait être renouvelée dans l'avenir, que si de nouvelles diminutions étaient décidées, et dans la mesure de ces diminutions.

Il est très-vrai que la suppression de l'inamovibilité n'a pas été aussi étendue que le demandait le Gouvernement et que le voulait la Chambre des députés. Sans oser imiter la Chambre des pairs de 1815, le Sénat a limité l'atteinte portée au principe. Et toutefois cette atteinte est indéniable, par cela même que le nombre des expulsés dépasse de beaucoup le nombre des supprimés parmi les magistrats inamovibles. Puis l'arbitraire laissé au garde des sceaux a aggravé encore la violation de l'inamovibilité [4].

Toutes les théories d'investiture nouvelle, de contrat entre le ministre d'avant la révolution et le magistrat, contrat qui n'est pas obligatoire pour le ministre d'après la révolution, tous ces reproches politiques faits à la magistrature comme une préface aux vengeances politiques, reposent sur une

[1] Allou : *Discours* au Sénat, *Off.*, 21 juillet 1883, 956.

[2] J. Simon : *Discours* au Sénat, *Off.*, 20 juillet 1883, 938.

[3] On l'a souvent dit : l'inamovibilité est comme l'honneur, (un naïf disait : comme la virginité), on ne la suspend pas, on la respecte ou on la détruit.

[4] Et cela pour des motifs uniquement politiques. Voir le *Rapport* de M. Tenaille-Saligny au Sénat et le *Rapport* de M. Jules Roche à la Chambre (*Off.*, 8 et 2 août 1883, 899, s., 2056). — *Suprà*, 556, note 2.

notion dangereuse de la Justice. On veut trouver dans le juge un auxiliaire du Cabinet et de la majorité parlementaire. On s'imagine que la Justice sera mal rendue, si le juge n'est pas ostensiblement de la même opinion que le ministre. On oublie que le juge n'est jamais plus mauvais que lorsqu'il obéit à des motifs politiques. A quelque parti qu'il appartienne, il est exposé à violer la loi, grâce à cette partialité, plus ou moins volontaire, qui naît de l'esprit de parti, des préjugés de secte et qui fait absoudre l'ami et condamner l'adversaire.

Comment ne pas s'apercevoir de l'immense danger qu'il y a, pour un pays, à faire de la Justice une institution politique, exposée à tous les soubresauts de la vie parlementaire. Ces idées d'investiture nouvelle sont profondément révolutionnaires. Si le parti au pouvoir traite la magistrature en suspecte, quand elle se tait, quand elle ne fait pas des protestations de dévouement politique, en ennemie, quand elle juge contrairement aux désirs du Gouvernement, les juges qui voudront échapper à l'épuration, devront faire l'apprentissage de la servilité.

Et ce n'est pas un instrument de règne que le Gouvernement trouvera dans cette magistrature assouplie et complaisante. Non! le juge sera obligé, pour garder sa place, d'interroger l'horizon et de se demander si la révolution n'est pas prochaine et au profit de quel parti elle s'accomplira. Il devra se préparer habilement, discrètement, la conviction politique qui sera nécessaire le lendemain de l'émeute. L'autorité judiciaire deviendra un rouage gouvernemental, chargé d'encourager les conspirations qui auront des chances de succès et de consacrer les insurrections qui auront réussi.

Ainsi l'inamovibilité n'existe qu'entre deux révolutions : ce sont des tronçons d'inamovibilité, que le juge habile ajoutera bout à bout pour s'en faire une carrière ininterrompue, que le juge maladroit, ou peut-être honnête, ne pourra pas joindre, obligé de quitter les fonctions qu'il aimait et qu'il honorait, sauf peut-être à les reprendre, après une nouvelle révolution.

On dit que l'inamovibilité ne saurait être une précaution prise contre le législateur. Grave erreur et grand danger,

surtout dans les pays démocratiques! Les Américains en ont eu l'intuition. Ils ont eu la sagesse d'introduire dans la constitution fédérale une clause en faveur de l'inamovibilité des juges et ils ont même enlevé au Congrès le droit de diminuer le traitement des magistrats pendant la durée de leurs fonctions. Ces grands hommes d'État, qui s'appelaient Washington, Adams, Hamilton, Madison, n'ont pas pensé que la magistrature dut dépendre absolument du pouvoir législatif. Pour supprimer l'inamovibilité, il faudrait recourir à une modification de la Constitution de 1787 : une simple loi serait impuissante[1].

C'est qu'en effet, il importe, surtout dans la république parlementaire, que la Justice ait une organisation stable, mise à l'abri des caprices législatifs. Il ne faut pas que le Parlement puisse, par colère, briser l'autorité judiciaire, dont le personnel ne plaît pas à la majorité. Si la Constitution, qui est la loi d'organisation de tous les pouvoirs, n'a pas pris soin d'assurer l'indépendance de l'autorité judiciaire à l'égard du pouvoir législatif, comme à l'égard du Gouvernement et de l'Administration, la Justice deviendra souvent une question de majorité parlementaire.

Dans son domaine, l'autorité judiciaire a besoin d'être autonome et souveraine : elle sera précaire et impuissante, si, pour ses décisions, elle tient compte des désirs du ministre ou des députés, afin d'échapper à leurs ressentiments.

Les réformes à introduire dans l'organisation judiciaire sont du domaine législatif, mais le Parlement doit toujours respecter les principes essentiels à l'indépendance du juge. L'inamovibilité est un de ceux-là. Dans le passé, l'inamovibilité est véritablement un droit acquis, qu'il ne faut méconnaître qu'à la dernière extrémité. Dans l'avenir, il est, pour le juge et pour

[1] « Il ne peut y avoir de sécurité pour la minorité dans un gouvernement libre que par le moyen du pouvoir judiciaire... Ensuite l'indépendance du pouvoir judiciaire est nécessaire pour assurer le peuple contre les usurpations volontaires ou involontaires, des pouvoirs exécutif et législatif » (Story : *l. c.*, §§ 1604, 1607). — Voir *infrà*, ce que nous disons de l'inconstitutionnalité de la loi.

les justiciables, une garantie nécessaire, qui donne à l'un le courage, à l'autre l'assurance d'une constante impartialité.

Pas plus que le Chef de l'État et ses ministres, le député et le sénateur ne sauraient avoir le droit d'agir sur le juge pour obtenir la décision qui leur agrée[1]. Si la loi est mauvaise, que le Parlement la modifie, mais il ne saurait s'attribuer, directement ou indirectement, le droit de juger suivant ses désirs. Il en serait ainsi dans l'hypothèse où, comme en Suède, le juge, inamovible à l'égard du Chef de l'État, serait amovible à l'égard des Chambres. Nous trouvons là une des formes les plus dangereuses de l'omnipotence parlementaire et nous préférons de beaucoup les principes admis aux États-Unis et en Angleterre.

Aux États-Unis les juges ne peuvent être destitués que sur l'accusation de la Chambre et sur le jugement du Sénat, suivant la procédure de l'*impeachment*. Depuis 1787, trois juges seulement ont été accusés et un seul a dû donner sa démission, à cause de ses habitudes d'ivrognerie[2].

En Angleterre, depuis Georges III, les juges ne peuvent être destitués, par la Reine, pour indignité, que sur la demande collective des deux Chambres.

En Belgique, en Portugal, en Autriche, une sentence judiciaire est indispensable pour révoquer un juge[3].

Partout l'inamovibilité est énergiquement garantie, dans l'intérêt de tous les citoyens, et afin que la Justice soit la gardienne puissante des droits et des libertés.

Partout le progrès a consisté à assurer l'indépendance de la magistrature et à séparer de plus en plus la Justice des autres pouvoirs publics. On a voulu la mettre dans une sphère plus

[1] Minghetti : *I partiti politici e la ingerenza loro nella Giustizia e nell' Amministrazione* (1881), ch. II, 85, s.; 130, s. — M. Minghetti rapporte de singuliers abus en cette matière. En Italie, un avocat n'a pas craint de développer une interpellation à propos d'un procès perdu par son client, procès qui se trouvait en appel (*Ib.*, 138).

[2] Laboulaye : *l. c.*, 400, 492.

[3] En Belgique, l'inamovibilité existe même pour les juges de paix. Il est vrai qu'ils doivent être docteurs en droit et qu'ils ont un traitement assez élevé. — Voir A. Duvergier : *Organisation judiciaire belge*, Bulletin Soc. lég. comp., 1881, 132. — Ribot : *Discours* à la Chambre des députés, *Officiel*, 27 mai 1883, 1073.

haute, plus calme, et, en lui enlevant toute crainte et toute espérance, diminuer chez le juge les effets des passions humaines, n'avoir en lui que l'exécuteur courageux, savant, impassible, de la Constitution et des lois.

Pourvu que le juge reste dans sa sphère, qui est proprement l'interprétation, l'application, l'exécution de toutes les lois, il ne doit se trouver à la discrétion d'aucun pouvoir, il doit même les dominer tous, peuple, Roi, Président, ministres, Chambres, et pouvoir leur imposer l'observation du droit positif. Les Américains ont si bien reconnu cette vérité qu'ils ont donné au juge le droit de ne pas exécuter les lois contraires à la Constitution.

Droit de déplacement. — Nous sommes bien loin d'imiter la république-sœur. Cette loi de 1883, qui demeurera comme un précédent redoutable, est aussi une perpétuelle menace contre le magistrat, grâce au droit de déplacement qui appartient au garde des sceaux.

Ce droit existe en Italie où il a eu pour but, en 1865, de faciliter l'unification politique et judiciaire de ce pays. Il a donné lieu à beaucoup de protestations et à diverses précautions prises dans l'intérêt des magistrats[1].

Précautions impuissantes d'ailleurs, en Italie, comme en France, pour protéger la magistrature contre le ministre de la justice, serviteur plus ou moins docile de la majorité parlementaire. Au fond, ce droit de déplacement est « la suppression permanente de l'inamovibilité[2] ».

Mais, a-t-on dit, « l'intérêt de toute une circonscription judiciaire ne peut être sacrifié à des convenances personnelles[3] ».

[1] Lallement : *Notice* dans l'Annuaire de Législ. étrang. pour 1880 (Décret du 4 janvier), 306, s. — Contre le droit de déplacement, voir Minghetti : *l. c.*, ch. IV, 225. — Palma : *Corso di diritto costituzionale* (1881-82), t. II, ch. XIII, 526, s.

Dans son *Rapport* (*l. c.*), M. Tenaille-Saligny invoque l'exemple de la Belgique. C'est par erreur : la Constitution belge porte expressément : le jugé ne peut être déplacé que de « son consentement ».

[2] J. Simon : *l. c.*, 943.

[3] Martin-Feuillée : *Exposé des motifs du projet de loi sur la réforme judiciaire*. *Officiel*, doc. parl., mars 1883, 377.

Une nomination nouvelle suffirait à satisfaire cet intérêt. Le droit de déplacement sera un moyen de distribuer les faveurs et les disgrâces. Pourvu que les fonctions, la classe et le traitement soient les mêmes, on pourra faire circuler un juge d'un bout de la France à l'autre, en lui imposant des sacrifices de relations et d'intérêts souvent très-durs.

Mais le grand danger du droit de déplacement, c'est de permettre au ministre de modifier la composition d'un tribunal de manière à le composer de juges notoirement dévoués à sa politique et disposés à juger suivant les désirs du Gouvernement dans les affaires où il sera intéressé. Ce que la Restauration faisait avec les juges-auditeurs; ce que le second Empire obtenait grâce au roulement des chambres réglé par le président et le procureur et approuvé par le ministre[1], le droit de déplacement le rend facile au Gouvernement. Il lui sera toujours aisé de composer des chambres correctionnelles, qui renouvelleront les exploits et mériteront la réputation de cette fameuse sixième chambre de la Cour de Paris, dont les condamnations politiques, sous le second Empire, sont demeurées célèbres.

Indépendance des juges. — Si l'on veut que la Justice possède, dans l'intérêt de tous, une puissance véritable, il faudra, non pas diminuer l'inamovibilité et la livrer à toutes les fantaisies capricieuses de la politique, mais la compléter pour ceux qui la possèdent et l'étendre à ceux qui ne l'ont pas, aux juges de paix qui devront être confinés dans leurs fonctions judiciaires et justifier de sérieuses connaissances juridiques, — aux juges administratifs, pourvu que l'on transforme sérieusement l'organisation des conseils de préfecture, devenus moins nombreux et plus fortement constitués, et de la section du Conseil d'État, érigée en Cour administrative indépendante[2].

[1] Ce roulement fut établi en 1858 à la suite d'un arrêt qui avait réduit à deux mois la peine de six mois de prison infligée à Montalembert pour un article publié dans le Correspondant du 25 octobre, sous le titre : *Un débat sur l'Inde au Parlement anglais*. M. Emile Ollivier rétablit le roulement ancien, qui fait passer successivement les juges dans toutes les Chambres.

[2] Pour la justification de cette réforme, voir notre *Séparation des pouvoirs* (1881),

Rien de ce qui pourra augmenter l'indépendance, le prestige, l'autorité de la Justice ne doit être négligé. Il s'agit de l'avenir de la démocratie dont le triomphe ne sera durable et bienfaisant que s'il amène une protection de plus en plus efficace de tous les droits, publics et privés, de toutes les libertés civiles et politiques.

La sécurité contre les entreprises des individus et des pouvoirs publics ne peut résulter que d'une forte organisation de l'autorité judiciaire. C'est elle seule qui, avec une fermeté calme, peut empêcher les illégalités des administrateurs et des gouvernants, arrêter les lois inconstitutionnelles du Parlement et donner, partout et toujours, une efficace protection à tous les droits. Il n'y a pas de liberté si le plaideur est soustrait à ses juges naturels, ou bien s'il ne trouve aucun juge et si des institutions despotiques refusent aux citoyens, ce que Tibère lui-même accordait aux Romains : *forum et jus*[1].

2. — *Institutions judiciaires.*

La plupart des projets de réforme judiciaire proposés depuis quinze ans ont eu pour but de réduire le nombre des magistrats, afin d'augmenter les traitements et de pouvoir exiger une grande valeur personnelle chez les juges. On désire que la magistrature, au lieu d'être une profession commencée à 25 ans, devienne le couronnement d'une carrière juridique, la consécration d'un nom devenu peu à peu célèbre, d'une haute situation uniquement due aux efforts individuels. Pour que les tri-

493, s. — Cpr. Raffaele Cardon : *La Giustizia e l'Amministrazione* (Turin, 1884), ch. II, 27, s.; ch. VI, 260, s.

Pour les juges de paix, voir : A. Payenneville : *Essai sur la réforme des Justices de paix en France* (1882). Nombreux documents de législation comparée.

En l'état actuel, M. Picot (*l. c.*, 15 janvier 1881, 416, s.) ne croit pas, avec raison, l'inamovibilité possible, car elle suppose la capacité et la confiance. On pourrait néanmoins diminuer le pouvoir arbitraire du ministre et admettre l'inamovibilité comme une récompense.

[1] Tacite : *Annales*, IV, 7.

bunaux jouissent d'un grande autorité aux yeux de tous, il importe qu'ils soient composés d'hommes ayant fait longuement leurs preuves et dont les aptitudes soient reconnues et proclamées de tous. Il faut que le juge s'impose par lui-même, et non pas seulement par le titre qu'il a reçu et les fonctions qu'il exerce. Sa réputation, son talent, son honorabilité doivent donner du prestige à la Justice.

Nombre des juges. — Traitements. — Tout cela n'est possible que s'il y a peu de juges et si, choisis parmi les jurisconsultes en renom, parmi ceux dont la candidature est acclamée dans le milieu judiciaire, ils reçoivent un traitement qui soit plus que l'équivalent des honoraires obtenus par leur travail personnel. Il ne faut pas que le jurisconsulte perde, au point de vue pratique, à devenir magistrat : sinon, les candidatures seront déclinées par tous ceux qui, pour eux et leur famille, ont besoin de compter sur le produit de leur travail.

Cela est tellement vrai que, sauf certaines vocations déterminées pour la magistrature, ceux qui ne peuvent pas faire abstraction de la question d'argent se gardent bien de devenir magistrats. Ils sont avocats, avoués, notaires, et ceux qui abandonnent leur étude s'y résignent pour raisons de santé ou parce qu'ils n'ont pas pu, ou n'ont pas su, réussir à leur gré dans la difficile carrière des affaires.

L'augmentation des traitements décidée par la loi du 30 août 1883 a été vraiment insuffisante et nous ferions bien d'imiter les Anglais et les Américains qui, ayant très-peu de juges, les paient largement, de telle manière que les jurisconsultes renommés soient toujours aussi satisfaits qu'honorés d'avoir été choisis pour les fonctions judiciaires.

En France, les conseillers à la Cour d'appel ont, à Paris, 11,000 fr. et ailleurs, 7,000 fr. Les juges ont, à Paris, 8,000 fr. et ailleurs 3,000, 4,000 ou 6,000 fr. suivant la population de la ville où ils siégent. Pour beaucoup, le titre de conseiller est le couronnement envié de la carrière, après 20 ou 25 ans d'efforts et de patience. Il n'est pas d'avocat, de notaire et d'a-

voué, ayant une clientèle ordinaire, qui ne gagne rapidement beaucoup plus que le conseiller.

En Angleterre, les 25 juges de la Cour suprême ont des traitements qui varient de 125,000 à 250,000 fr., ceux des Cours de comté, véritables tribunaux de 1re instance, ont 37,500 fr., tandis qu'en France, le premier-président de la Cour de Paris a 25,000 fr. et, dans les autres Cours 18,000 fr.

Aux États-Unis, les juges de la Cour suprême ont 50,000 fr. et le président 52,500 fr.; ceux des Cours de circuit 30,000 fr. et ceux de district 25,000 fr.

Pour que l'on puisse assurer de pareils traitements aux magistrats, il ne faut pas en avoir près de 2,000, comme en exige l'organisation actuelle, sans compter les juges de paix. Il faudrait donc arriver à diminuer les juges, sans modifier les habitudes des justiciables.

Unité de juge. — Assises civiles. — Le procédé qui a paru le plus pratique à beaucoup de jurisconsultes est celui qui consisterait à établir le principe de l'unité de juge en 1re instance, à réduire à 3 le nombre des juges statuant en appel[1] et à créer des assises civiles qui permettraient au juge de se transporter successivement dans plusieurs tribunaux.

Il y a des tribunaux qui jugent vraiment trop peu d'affaires. Dans 12 tribunaux il y avait, en 1880, moins de 100 jugements; dans 38, il y en avait de 100 à 150; dans 58, de 150 à 200, tandis que, à Paris, chaque chambre juge une moyenne de 1,500 affaires par an. Or, s'il est important de ne pas éloigner la justice des justiciables, ce qui augmenterait les frais pour les voyages, les enquêtes et les expertises, il est possible en augmentant, dans une notable proportion, le traitement des juges de leur attribuer à la fois le service de plusieurs tribunaux. Au lieu de maintenir les tribunaux sédentaires qui, ac-

[1] C'est le chiffre adopté en Angleterre pour la Cour d'Appel de Westminster. Les juges peuvent d'ailleurs siéger en nombre indéfini et ils ont le droit, dans les affaires délicates, d'ordonner de nouvelles plaidoiries devant un plus grand nombre de juges (acte 5 août 1873, art. 53, *Annuaire*, t. III, 50).

tuellement, exigent au moins un président et deux juges, il vaudrait mieux réaliser la justice ambulatoire qui, avec le principe de l'unité de juge, permettrait à un seul magistrat de juger les procès pour lesquels il en faut peut-être 20 actuellement.

Ce système fait échapper aux nombreux inconvénients de la suppression des tribunaux : froissements d'amour-propre pour les villes où ils siégent, justice mise hors de portée surtout pour les petits tribunaux dans les pays montagneux, indemnité aux officiers ministériels. Le cadre judiciaire reste le même. La justice est rendue dans les mêmes villes; il est possible même de multiplier les tribunaux dans les régions très-peuplées comme dans la Loire et dans le Nord; les officiers ministériels ne sont pas atteints et continuent de préparer les affaires. Seul, le personnel des juges est modifié : moins nombreux et non résidants, ce qui n'a guère d'inconvénients, ce qui a même quelques avantages, les juges se transportent pour la justice civile, comme ils le font actuellement pour la justice criminelle. Au lieu de trois à quatre audiences assez vides par semaine, on aurait une audience vivement conduite et dans laquelle seraient facilement jugés les procès qui occupent actuellement une ou plusieurs semaines. Avocats et avoués se tiendraient prêts et la justice deviendrait plus rapide. Le Code de procédure pourrait d'ailleurs emprunter aux tribunaux de commerce et aux tribunaux administratifs des formes plus simples et plus expéditives, qui empêcheraient les procès de s'éterniser en ruinant les plaideurs.

Si le corps des juges de paix était composé de véritables jurisconsultes, comme en Belgique, il serait possible d'étendre leur compétence et de décharger d'autant les tribunaux d'arrondissement. Si le principe de l'unité de juge paraissait dangereux, il serait toujours possible de conférer à plusieurs juges de paix de l'arrondissement le titre de juge-suppléant et deux d'entre eux seraient chargés de siéger avec le juge en titre. On pourrait aussi admettre ce système pour les appels des décisions rendues par les juges de paix.

Le système de la Justice ambulatoire ou assises civiles et de l'unité de juge existe en Angleterre et aux États-Unis.

En Angleterre, les Cours de comté comprennent 57 circuits et plus de 500 districts. Pour chaque circuit il y a un seul juge, nommé par le lord-chancelier et choisi parmi les avocats ayant au moins sept ans d'exercice. Chaque juge siége au moins une fois par mois dans chaque district de son ressort. La Cour suprême de Westminster comprend huit circuits que les juges parcourent deux fois par an[1].

Aux États-Unis, les juges de la Cour suprême de Washington parcourent les neuf circuits, dont chacun comprend de deux à cinq États. La Cour de circuit se compose d'un juge de la Cour suprême, du juge du circuit et du juge du district. Toutefois, les deux premiers sont souvent dans des districts différents, et, s'il s'agit de l'appel d'une décision du juge de district, la Cour peut se composer d'un seul juge. Le juge de district fait des tournées comme les autres juges[2].

En Prusse, les lois récentes n'ont laissé que 13 cours et 19 tribunaux de district; la compétence des 1093 tribunaux de bailliage, composés d'un seul juge a été augmentée[3].

C'est surtout en nous inspirant des Anglais et des Américains que nous pourrons améliorer notre organisation judiciaire, en évitant tout bouleversement.

Nous avons le bonheur de ne pas posséder le jury civil, malgré les éloges dithyrambiques dont il a été l'objet. Nous nous garderons de l'introduire, alors que l'Angleterre l'abandonne de plus en plus, après en avoir reconnu tous les défauts. Irresponsable, incapable, ignorant, passionné, le jury civil est le plus sûr moyen d'obtenir de mauvais jugements[4].

[1] Ribot : *Notice* dans l'Annuaire de législ. étrang., 1874, 9, s.; — Bertrand : *Cours de comté en Angleterre*, Bullet. Soc. lég. comp., 1873, 380, s.; — Fischel : *Constitution d'Angleterre*, t. 1, 343, s.; t. II, 31, s.; 149, s.; — Loi 27 août 1881, complétant loi 5 août 1873 (*Annuaire*, 1881, 15, s.);

[2] Magne : *Cours fédérales aux États-Unis*. Bullet. Soc. lég. comp., 1873, 55, s.

[3] Dubarle : *l. c.*, 429, s.

[4] Voir ce que nous avons dit du jury civil, avec preuves à l'appui, dans notre *Séparation des pouvoirs*, 419 à 429.

Récemment un jurisconsulte renommé de l'Angleterre, juge à la Cour suprême, et

Il faut que le jugement résolve scientifiquement et avec bon sens une question juridique et non pas qu'il donne une expression incompétente et injuste de l'opinion publique.

N'ayons que des juges pour les procès, ce sera le seul moyen d'avoir des jugements autorisés, bien motivés et s'imposant, par eux-mêmes et par leur auteur, au respect de tous.

Avec le juge unique, il est possible d'avoir un personnel judiciaire assez restreint, composé d'individualités éminentes, qui donneraient bien vite à la Justice un incomparable prestige et rendraient facile et certaine son indépendance absolue à l'égard de tous les pouvoirs et de toutes les influences.

L'unité de juge individualise d'une manière très-utile la responsabilité, ce qui est un avantage, ce qui assure un examen consciencieux pour la première instance et, par suite, diminue à la longue le nombre des appels. Dans les affaires délicates, on pourrait simplement admettre, pour le juge unique, le droit de s'adjoindre deux autres juges pour délibérer avec lui.

Pour le jugement des appels on pourrait exiger la présence de trois conseillers au lieu de cinq, afin que l'annulation du jugement, toujours possible, fût le fait de plusieurs magistrats, ce qui serait à la fois moins blessant pour le juge de première instance et plus sûr pour l'appelant, à raison de la garantie qui, dans les affaires délicates, résulte toujours d'un délibéré[1].

La pluralité des juges en appel n'augmenterait pas d'ailleurs beaucoup le nombre des magistrats, puisque ceux qui jugeraient en appel seraient également chargés de tenir les assises

auteur des travaux de codification des lois pénales anglaises, M. James Stephen, a publié un véritable réquisitoire contre le jury civil (*History of the criminal Law of England*, 3 vol., Londres, 1883). — Cpr. dans le même sens, Palma : *l. c.*, t. II, ch. XIII, 530, s.; 539, s.

[1] Cette organisation n'aurait pas l'inconvénient justement reproché à l'organisation actuelle par M. Grandperret. Les jugements étant rendus par trois juges et les arrêts par cinq conseillers, il peut se faire qu'un plaideur perde son affaire après avoir eu en sa faveur cinq magistrats : les trois juges et deux conseillers. Cela est contraire au principe suivant lequel la majorité des conseillers doit être supérieure à l'unanimité des juges. Bien entendu, nous supposons que l'on adopterait en première instance le principe excellent de l'unité de juge (Voir *Discours* de M. Grandperret, Sénat, 21 juillet 1883).

civiles de première instance, sauf à se récuser en appel dans les affaires dont ils auraient déjà connu.

On maintiendrait au siége actuel du tribunal un membre du ministère public et un juge d'instruction assisté d'un greffier. Le juge aurait les fonctions actuelles du président, répondrait les requêtes, jugerait par défaut et pourrait connaître, comme en Angleterre, des affaires pour lesquelles les parties n'auraient pas requis le renvoi devant le juge des assises civiles[1].

Ainsi les affaires urgentes seraient examinées, les habitudes judiciaires resteraient à peu près les mêmes et le personnel judiciaire pourrait être moins nombreux et, par suite, n'être composé que de jurisconsultes éprouvés, dont le sens juridique, la science certaine et l'incontestable impartialité, donneraient toutes garanties de bonne, loyale et complète justice.

Ministère public. — Le ministère public est en général envisagé comme une dépendance de l'autorité judiciaire. En conséquence, on a plus d'une fois appliqué les mêmes règles au ministère public et aux juges.

Sur le rapport de Thouret, la Constituante décida que les « accusateurs publics » seraient nommés par le peuple, comme les juges. En outre, la Constituante avait établi des commissaires du roi, nommés à vie et ne pouvant être destitués que pour forfaiture judiciairement constatée. Ces commissaires, qui gardaient proprement le titre de « ministère public », étaient les « agents du pouvoir exécutif auprès des tribunaux ». Au civil, ils avaient le devoir de conclure en faveur de la loi. Au criminel, ils pouvaient être entendus dans les poursuites intentées par les accusateurs publics et après le verdict prononcé. Enfin ils devaient tenir la main à l'exécution de tous les jugements[2].

[1] Un projet analogue avait été adopté par une commission organisée en 1875 par M. Dufaure.

Voir ces mêmes idées soutenues par M. G. Picot : *l. c.*, 419, s. — Cpr. Vavasseur : *l. c.*, 60. — Perrot de Chezelles : *l. c.*, 11, 15.

[2] Loi 16-24 août 1790, titre VIII, art. 1, s. — Loi 20 janvier-25 février 1791, — Constit. 3 sept. 1791, tit. III, ch. V.

Lors de la discussion de la Constitution belge on avait proposé d'établir l'inamovibilité pour le ministère public, ainsi que cela existait en France avant 1789[1].

On reconnut que ce serait désarmer le pouvoir exécutif, dans ses deux branches du Gouvernement et de l'Administration. Le ministère public, chargé de poursuivre, au nom du Chef de l'État, tous les crimes et, par là, de faire régner l'ordre et la sécurité et d'assurer l'observation des lois, remplit une fonction essentiellement exécutive et, de plus, active, spontanée, à la différence de l'autorité judiciaire, qui, pour se prononcer, attend d'être saisie. Les Belges évitèrent donc l'erreur de la Constituante et le Roi reçut le droit de nommer et de révoquer les membres du ministère public[2].

La Constituante avait eu le double tort de faire élire les accusateurs publics par le peuple et d'obliger le Roi à nommer des commissaires irrévocables, c'est-à-dire absolument indépendants du Chef de l'État et ne pouvant guère suivre docilement ses instructions.

Les accusateurs publics remplissent une fonction exécutive, active et sont les principaux gardiens de la sécurité publique : ils doivent donc dépendre du Chef de l'État et de ses ministres, obéir à leurs ordres, rester sous leur dépendance, tout en ayant le droit de poursuivre spontanément, en vertu de leur titre et sans avoir besoin d'attendre des instructions, les délits dont ils auraient connaissance[3]. Il est donc naturel, il est nécessaire,

[1] Millelot (*De l'organisation de la puissance civile*, Thémis, 1821, t. III, 206) regrette les avocats généraux inamovibles d'autrefois, qui ont souvent montré tant d'indépendance dans les lits de justice. — A. Duverger : *Organisation judiciaire belge*, Bullet. Soc. lég. comp., 1881, 129, 133. — Minghetti (*l. c.*, ch. IV, 227) voudrait cette inamovibilité afin d'empêcher que le ministère public ne soit le trop docile instrument de la politique du Cabinet.

[2] Thonissen : *Constitution belge annotée*, art. 101, 311, s. M. Lebeau, répondant à M. Destouvelles, invoqua surtout le principe de la responsabilité ministérielle.

Dans le sens de l'amovibilité, voir Meyer : *Esprit, origine et progrès des institutions judiciaires des principaux États de l'Europe* (1819 et 1829), t. V, 269.

En faveur de l'inamovibilité, voir Bérenger : *De la justice criminelle en France* (1818). — Ortolan et Ledeau : *Le ministère public en France* (1831), t. I, 45.

[3] Voir art. 274 Code inst. crim. Il en est ainsi depuis l'an VIII. — Beaune : *l. c.*,

que ces accusateurs publics, chargés de requérir, devant les divers tribunaux de répression, l'application de la loi, soient perpétuellement révocables, afin que le Gouvernement garde sur eux l'autorité nécessaire au maintien de l'ordre sur tout le territoire.

Et toutefois il y avait, dans la distinction, un peu confuse et mal faite, essayée par la Constituante, une idée assez juste, dont il ne serait pas mauvais de profiter pour la réforme judiciaire.

Les membres du ministère public, quand ils s'occupent de rechercher et de poursuivre les délits et d'assurer activement l'exécution des lois et des jugements, sont véritablement les mandataires du Gouvernement, les commissaires du Chef de l'État. Ils ont le pouvoir d'agir spontanément et le devoir d'exécuter les ordres qu'ils reçoivent. Ils doivent être nommés et révoqués en toute liberté et on comprendrait même qu'ils fussent sous la direction du ministre de l'intérieur.

Mais, lorsque les membres du ministère public se bornent à conclure au civil, suivant leur conscience, en jurisconsultes qui, dans une controverse juridique, ont étudié le pour et le contre et librement choisi l'opinion qui leur paraît juste, il n'y a plus là un acte exécutif proprement dit, c'est-à-dire actif et spontané. Le procureur ou l'avocat général a, comme le juge, attendu d'être saisi, il fait une dissertation juridique, dont le juge s'inspirera souvent pour sa sentence. Le membre du ministère public exerce là une fonction judiciaire purement consultative, tandis que le juge exercera ensuite une fonction délibérative, en rendant un jugement plus ou moins conforme à l'opinion de l'avocat général ou du procureur. Au fond, ce dernier ne remplit plus devant le tribunal civil ou la Cour d'appel une fonction exécutive proprement dite, comme devant le tribunal correctionnel ou la Cour d'assises : il est un auxiliaire souvent utile,

369. — Les attributions du ministère public en matière d'intérêts de l'État, des communes, des établissements publics, des femmes mariées, des mineurs, des absents, ont aussi un caractère exécutif. En fait, elles n'ont pas beaucoup d'importance et pourraient, sans inconvénient, être confiées à d'autres fonctionnaires.

nullement indispensable, de l'autorité judiciaire, il n'est en rien un agent du Gouvernement. Le Chef de l'État et ses ministres n'ont pas à s'occuper des procès privés et à donner leur opinion sur les questions qui divisent les particuliers.

Pour ces fonctions vraiment judiciaires, bien que consultatives, on comprendrait qu'il y eût des fonctionnaires inamovibles, ou, mieux encore, qu'il n'y eût aucun fonctionnaire rétribué. Le soin de conclure au civil pourrait être confié par la Cour, ou bien par le Chef de l'État, comme en Angleterre, à des avocats, qui auraient une fonction temporaire et gratuite, sauf peut-être des jetons de présence et, s'il y avait lieu, une indemnité de déplacement. L'honneur d'être choisi serait certainement recherché des jeunes avocats, à cause de la recommandation publique qui en résulterait. L'accroissement de leur clientèle dans le présent et l'espoir, pour l'avenir, des fonctions judiciaires, tels seraient les avantages précieux de ces fonctions de ministère public au civil.

Quant au ministère public au criminel, il serait indispensable d'en faire un corps de fonctionnaires bien distinct de la magistrature. Ils seraient, dans l'intérêt de la sécurité publique, les avocats du Gouvernement auprès des tribunaux de répression. Ainsi déchargés des fonctions au civil, ils pourraient être moins nombreux, mieux rétribués et devraient faire toute leur carrière dans les fonctions de ministère public ou de juges au criminel. Pour le magistrat, comme pour l'avocat, le tribunal correctionnel, ni les assises, ne sauraient constituer un moyen de faire l'apprentissage des affaires civiles[1].

[1] L'Angleterre nous a récemment emprunté ce ministère public au criminel. Un directeur des *public prosecutions*, aidé de quatre assistants, est chargé, sous les ordres de l'attorney général, d'entreprendre et de mener à fin les poursuites. Le directeur a un traitement de 50,000 fr.

L'Écosse et l'Irlande, ont depuis longtemps ce ministère public.

Aux États-Unis ces fonctions sont remplies par des avocats qui continuent d'exercer.

L'Angleterre sera obligée de multiplier le nombre des membres de ce ministère public que tous ses grands jurisconsultes réclament depuis longtemps.

Voir loi 3 juillet 1879 (*Annuaire*, 1880, 13, s.; notice de M. Babinet; — ajouter Bullet. Soc. lég. comp., 1880, 260, s.).

III.

Indépendance de l'autorité judiciaire à l'égard du Parlement.

« Le pouvoir judiciaire, disait la loi du 1er octobre-3 novembre 1789, ne pourra en aucun cas être exercé par le Roi ni par le Corps législatif[1] ».

Telle est la formule de l'indépendance nécessaire de l'autorité judiciaire. Ce principe fut d'ailleurs assez mal organisé par la Constituante; encore aujourd'hui il n'est pas consacré dans toute son étendue légitime.

Au fond, le principe de la séparation des pouvoirs fut, pour la Constituante, une arme contre la royauté et contre les anciens Parlements. Ces deux pouvoirs, qui avaient été si souvent en conflit avant 1789, inspiraient une égale crainte à la majorité de l'Assemblée. Dans toutes les lois qui préparèrent ou complétèrent la Constitution de 1791, le but secret est de détruire le pouvoir royal, le projet avoué est d'empêcher à jamais la résurrection des Parlements.

Aussi la Constituante prit-elle surtout soin d'assurer l'indépendance du pouvoir législatif à l'égard de l'autorité judiciaire.

Le droit de remontrances et d'enregistrement, le droit de rendre des arrêts de règlements furent expressément retirés à l'autorité judiciaire[2]. Celle-ci se trouva étroitement limitée au droit privé et au droit criminel; le droit administratif et le règlement des conflits lui échappaient. Le progrès consistera à lui restituer peu à peu ces deux branches importantes de son domaine. Le Corps législatif s'était réservé, sur ces deux points, un grand pouvoir d'influence ou de décision : c'est lui qui, sur appel, connaissait des conflits réglés par le Roi en Conseil des

[1] Loi 1789, art. 10, reproduit par Const. 1791, tit. III, ch. V, art. 1.
[2] Loi 16-24 août 1790, art. 10 à 12.

ministres[1], ce qui lui donnait le droit de déterminer le domaine des pouvoirs publics, et la possibilité de limiter étroitement les tribunaux ordinaires.

Portée du principe. — Le seul principe logique à poser pour bien organiser l'indépendance de la justice, ce serait de décider que les tribunaux connaîtront de tous les *faits judiciaires,* c'est-à-dire de toutes les difficultés de droit, de tous les procès pécuniaires ou criminels naissant de l'application des lois constitutionnelles ou ordinaires.

Il n'en est pas encore ainsi, bien que les tendances législatives, dans les gouvernements libres, soient favorables à ce principe. L'organisation défectueuse ou les attributions incomplètes de l'autorité judiciaire l'empêchent de bien occuper tout son domaine constitutionnel.

L'indépendance de l'autorité judiciaire s'oppose à ce que le Parlement discute les jugements et, à plus forte raison, à ce qu'il s'attribue le droit de juger et de condamner un citoyen.

Or, trop souvent, les représentants donnent, dans les Chambres, libre carrière à leurs ressentiments judiciaires et sont tentés de rendre la magistrature, ou même le Cabinet, responsables de leurs déconvenues pécuniaires ou politiques.

Souvent aussi, les Chambres exercent de véritables fonctions judiciaires. En Angleterre, les *bills of attainder* ou de proscription, permirent au despotisme des Tudors et à l'omnipotence du Parlement en lutte contre les Stuarts de faire périr le duc de Clarence, Thomas Morus, Catherine Howard, Strafford[2]. Les Américains ont eu le soin de prohiber ces redoutables *bills d'attainder* qui sont une forme de l'assassinat politique, per-

[1] Loi 7-14 octobre 1790, § 2.

[2] Le dernier exemple d'*attainder* est celui de 1820 contre la reine Caroline. Voir Fischel : *l. c.,* t. II, 350, s.

La Chambre des lords a été, jusqu'à l'*act* du 5 août 1873, la Cour suprême de l'Angleterre. Elle l'est redevenue, mais en la forme seulement, par l'*act* du 11 août 1876 (*Annuaire*, t. III, 40, s.; VI, 16, s.).

D'ailleurs même avant 1873, la juridiction, en fait, appartenait uniquement aux lords légistes (V. Montalembert : *Avenir politique de l'Angleterre*, ch. X, 157, s.).

mettant d'inventer le crime, la peine, la procédure et de condamner à mort un adversaire sans défense.

Les accusations politiques, surtout quand elles s'appliquent aux particuliers, constituent un empiétement indéniable sur le domaine judiciaire. En fait, nous savons qu'elles sont contraires aux mœurs et qu'il vaudrait bien mieux remplacer, comme aux États-Unis, les peines capitales par un simple verdict de déposition[1].

Avant 1881, les offenses envers les Chambres étaient punies par les lois pénales, et la Chambre offensée pouvait, sur la réclamation d'un de ses membres, traduire le prévenu à sa barre et lui appliquer les peines légales. Bien que cette pratique fût imitée de l'Angleterre[2], et qu'on y eût vu, suivant le mot de M. de Serre, un moyen d'ajouter « à l'indépendance et à la dignité des Chambres », ce droit est extrêmement dangereux, à cause de l'arbitraire qu'il permet et des facilités redoutables qu'il donne à l'esprit de vengeance. La loi de 1881 sur la presse, en supprimant les offenses envers les Chambres, a, par cela même, anéanti ce droit injustifiable du Parlement[3].

Inutile de dire que le Parlement ne saurait casser une décision judiciaire ni priver les plaideurs du bénéfice résultant d'un jugement.

En revanche, l'autorité judiciaire n'a aucune fonction législative, sauf peut-être l'interprétation des lois douteuses[4]. Les arrêts de règlement sont interdits aux cours et tribunaux par l'article 5 du Code civil[5].

[1] *Suprà*, 503, s.; 506, s.

[2] Fischel : *l. c.*, t. II, 270, s. — Stephen : *New commentaries of the law of England*, t. II, 283 (1874).

[3] Loi 17 mai 1819, art. 11. — Décr. 11 août 1848, art. 2. — Loi 25 mars 1822, art. 15. — Voir la discussion de la loi du 29 juillet 1881, sur l'article 26. *Suprà*, 389. — Poudra et Pierre : *Traité de droit parlementaire*, 101, s.

En 1823, 1826, 1833, 1835, 1863, 1872, le droit des Chambres n'avait été exercé ou invoqué qu'à l'égard des journaux.

[4] *Suprà*, 293, s.

[5] Voir Dalloz : *Code civil annoté*, art. 5, nos 2, s.

Inconstitutionnalité de la loi. — Les remontrances et les refus d'enregistrement ne sont plus possibles en droit, la loi fût-elle injuste ou inconstitutionnelle. Il n'y a aucune garantie judiciaire contre les excès de l'omnipotence parlementaire [1].

Notre législation présente, sur ce point, une véritable lacune, qui n'existe pas aux État-Unis, où le pouvoir judiciaire s'étend « à tous les cas, en droit ou en équité, qui naîtront de la présente Constitution, des lois des États-Unis..... [2] ».

Les juges pourraient, en conséquence, refuser d'appliquer les lois rétroactives, ou contraires aux grands principes de liberté et d'égalité proclamés par la Constitution.

Il est impossible de ne pas voir, dans le jugement de la constitutionnalité de la loi, une attribution essentiellement judiciaire et, en même temps, une puissante garantie pour les droits des citoyens.

La question est judiciaire, puisque la Constitution est la loi de tous les pouvoirs publics, la raison d'être de leur existence et la limite de leur action. Et, de même que l'autorité judiciaire a le droit de maintenir dans la légalité les règlements administratifs, de même elle doit pouvoir imposer le respect absolu de la Constitution, tant qu'elle existe, aux actes législatifs. La volonté du Parlement a besoin d'être légitime pour demeurer respectable.

Il ne s'agit pas d'ailleurs de conférer aux tribunaux un pouvoir de cassation à l'égard des actes du Parlement. Le juge américain n'a pas le droit de prendre spontanément une décision générale qui annule la loi inconstitutionnelle. Le juge attend d'être saisi par un particulier qui se plaint de cette loi : il faut qu'il y ait procès, et le jugement qui interviendra, n'aura qu'une valeur d'espèce, il pourra être contredit par d'autres jugements ou infirmé sur appel.

Le Congrès et le pouvoir judiciaire restent donc indépen-

[1] Garsonnet : *Cours de procédure*, t. I, 20, s.

De même en Belgique, où pourtant la question a été vivement discutée. Voir Thonissen : *Constitution belge annotée*, 333, s.

[2] Const. des États-Unis, art. III, sect. 2.

dants l'un de l'autre et demeurent, le premier, sur le terrain législatif, en maintenant ou rapportant cette loi, ou bien en provoquant une révision de la Constitution; le second, sur le terrain judiciaire : il se prononce s'il en est requis, et parce que les dénis de justice sont interdits; il rend une décision valable seulement pour le plaideur.

Nous n'assistons pas à une discussion solennelle et retentissante, comme si nous étions dans un Sénat, gardien de la Constitution, ou dans une Haute Cour d'État, investie de cette même fonction. Ce n'est pas un pouvoir actif, spontané, ardent à la lutte, qui aime les coups d'éclat, et convoque tout le pays à ses audiences pour lui montrer comment on condamne une loi. Nous ne sommes pas en présence d'un pouvoir législatif suprême, composé d'hommes politiques, chargé de limiter, de surveiller, de dominer le Parlement.

Ni droit de sanction, ni pouvoir de cassation, point de fonction législative, mais attribution uniquement judiciaire : voilà la vérité sur le rôle du juge appelé à déclarer si une loi est conforme à la Constitution.

L'autorité judiciaire, ne peut pas oublier qu'elle doit aussi observer la Constitution, et, pour rester fidèle à celle-ci, elle est obligée de ne pas appliquer la loi, de lui opposer la résistance d'inertie, de la dépouiller de toute valeur obligatoire à l'égard du plaideur qui en prouve l'inconstitutionnalité[1].

Même ainsi restreint, et bien que la loi continue de subsister, le droit du juge américain est une précieuse garantie pour les droits des citoyens. Le pouvoir judiciaire aux États-Unis possède une immense puissance, dont il s'est plus d'une fois servi

[1] Il n'est donc pas exact de rappeler, pour repousser ce droit de juger la constitutionnalité des lois, le reproche que d'Argentré adressait aux juges de son temps : *Cur de lege judicas, qui sedes ut secundum leges judices?* Le juge se décide d'après *toutes* les lois, y compris la Constitution : il les applique toutes, et, en refusant d'appliquer une loi inconstitutionnelle, il n'exerce pas plus une fonction législative, qu'il n'accomplit un acte administratif, en refusant d'appliquer un règlement illégal du maire ou du préfet. Voir pourtant Thonissen : *l. c.*, 333, s. — R. Faider : *Étude sur l'application des lois inconstitutionnelles* (Bulletin de l'Acad. roy. de Bruxelles, t. XVII; 2e p., 435, s., XVIII, 1re p., 336 et *Revue des Revues de droit*, t. XIV. — Palma : *l. c.*, t. II, ch. XIII, 546.

pour rendre au pays, et aussi au Congrès, le service d'énerver le despotisme du pouvoir législatif[1].

Aucun des moyens pratiqués ou proposés pour empêcher les violations de la Constitution par le Parlement ne saurait remplacer la garantie qui résulte aux États-Unis du droit reconnu à l'autorité judiciaire. Tout autre corps serait nécessairement politique et porterait ombrage au Parlement, entrerait en luttes constantes avec lui, ou bien il aurait une indolence et une timidité favorables à toutes les entreprises parlementaires. S'il était à la discrétion du Chef de l'État, comme le Sénat du premier et du second Empire, il constituerait un moyen de gouvernement et une garantie absolument illusoire contre les violations de la Constitution commises par le Corps législatif, d'accord avec l'Empereur, ou par l'Empereur, malgré les députés.

Le pays n'échapperait donc pas à ce dilemme : garantie dangereuse pour la paix publique, si le corps gardien de la Constitution est aussi actif qu'indépendant[2], garantie illusoire, complicité du silence pour les violations de la Constitution, si ce corps est dépendant du Parlement ou du Chef de l'État.

Le pouvoir judiciaire, par cela même qu'il statue sur des espèces, ne saurait devenir redoutable pour le Parlement et pour le Chef de l'État. En fait, l'exemple des États-Unis est décisif et, suivant l'observation de Stuart Mill[3], les craintes qu'il était permis d'avoir sur la timidité ou sur les envahissements de l'autorité judiciaire ne se sont pas réalisées.

[1] Tocqueville : *Démocratie en Amérique*, ch. VI, t. I, 168, s.; Comptes-rendus de l'Académie des Sciences morales et politiques, 1858, t. XLV, p. 312, s. — Laboulaye : *Histoire des États-Unis*, t. III, 18e leçon, 474, s. — Story : *Organisation et juridiction des cours de justice aux États-Unis*, Revue française et étrangère de législation, 1836, t. III, 67 *bis*. — G. Picot : *l. c.*, 119, s.; 125, s.; 147, s. — Il faut supposer que le pays possède une Constitution écrite et que le pouvoir constituant est distinct du pouvoir législatif, ou du moins est exercé d'une manière toute particulière par les représentants. Si, comme en Angleterre, les lois se confondaient avec la Constitution, il serait impossible de trouver des lois inconstitutionnelles. Voir *suprà*, 65.

[2] Le jury constitutionnaire que Siéyès voulait introduire dans la Constitution de l'an III aurait eu cet inconvénient.

[3] Stuart Mill : *Gouvernement représentatif*, ch. XVII, 355, 356.

Il ne faut pas trop, d'ailleurs, s'arrêter à ce danger d'obstacles suscités par les tribunaux aux pouvoirs publics. Ou bien la résistance sera légale et utile, et alors il y aura grand avantage à ce qu'elle se produise. Ou bien elle sera légale, mais mauvaise, et alors le juge ne saurait être rendu responsable des défauts de la Constitution ou des lois : il appartient au pouvoir constituant et au pouvoir législatif de faire disparaître ces défauts[1].

D'ailleurs le grand argument contre tous les pouvoirs autres que la Justice, c'est que le jugement de la constitutionnalité de la loi est un acte uniquement judiciaire : il s'agit d'appliquer, dans un procès, une loi qui, pour être obligatoire, a besoin d'être conforme à cette loi suprême : la Constitution. Avant tout, le juge doit exécuter les volontés du pouvoir constituant, volontés supérieures aux ordres du pouvoir législatif, comme ces ordres sont eux-mêmes supérieurs aux règlements de l'Administration.

Par cela même que l'autorité judiciaire a seule le droit de prononcer des condamnations pénales et pécuniaires, afin d'assurer l'exécution de la Constitution et des lois, elle a le devoir de ne rendre que des sentences légitimes, et, par suite, elle a le pouvoir d'examiner si les actes du Gouvernement et de l'Administration sont conformes aux lois, et si les actes du Parlement respectent la Constitution.

Sainement entendu, le principe de la séparation des pouvoirs conduit donc à reconnaître le caractère exclusivement judiciaire de cet examen de la constitutionnalité des lois : les tribunaux ont seuls la compétence suffisante pour décider, d'une manière éclairée et indépendante, si les pouvoirs publics sont restés dans leurs limites, et pour arrêter, au moment opportun, sans bruit et sans danger, les empiétements dont ils essaieraient de se rendre coupables[2].

[1] G. Picot : *l. c.*, 147.

[2] La pratique américaine a trouvé des partisans dans tous les pays et dans toutes les écoles.

Elle existe dans le canton d'Uri, « la plus ancienne des démocraties suisses » (Favey : *l. c.*, 52, s. — Dubs : *l. c.*, 175, s.).

Elle est approuvée par Tocqueville, MM. Laboulaye, Picot (*l. c.*), Rozy (*Divisions*

Grâce à ce pouvoir reconnu aux juges, les États-Unis offrent aux citoyens une garantie efficace, commode, partout présente, contre les tentatives despotiques du Congrès. La possibilité de sauvegarder les droits supérieurs méconnus par les représentants est précieux pour la paix publique : elle substitue un procès à une insurrection; elle donne à tous la certitude que, pour protéger les droits individuels proclamés et garantis par la Constitution, il y aura toujours des juges à Washington.

Vérification des pouvoirs. — Quand un candidat à la Chambre des députés ou au Sénat a été élu, il importe de savoir si l'élection est valable, si l'élu a le droit d'agir comme représentant du pays. Les règles sur l'électorat, sur l'éligibilité, sur la liberté et la sincérité des élections ont-elles été observées par le candidat et par ses partisans, fussent-ils fonctionnaires? Ne peut-on relever aucune incapacité ou aucun délit qui auront vicié l'élection du candidat vainqueur?

Actuellement le Sénat ou la Chambre répondent à ces questions et décident souverainement si l'élu est le légitime représentant de l'arrondissement ou du département qui l'a nommé, s'il a été choisi librement, volontairement, en parfaite connaissance de cause. Suivant l'expression consacrée, les Chambres vérifient, en premier et dernier ressort, les pouvoirs de leurs membres.

Voilà bien certainement une opération judiciaire, qui devrait être confiée à des juges et accomplie juridiquement. Elle est confiée à des hommes exclusivement politiques et trop souvent les validations ou les invalidations reposent sur des motifs uniquement politiques.

du pouvoir, 73). Louis Blanc (De la pairie en France, dans les *Questions d'aujourd'hui et de demain*, 2e série, 106, s. — *Discours* à l'Ass. nat., 11 mars 1873.) M. Alfred Naquet (*La République radicale*, ch. VI, 83, s.; ch. XI, 145, s.;) — Berriat-Saint-Prix (*Théorie du droit constitutionnel français*, (1852) § 725). — Par Stuart Mill (*l. c.*) en Angleterre. — Soria di Crispani (*Philosophie du droit public*, t. IX, 119, (1853) en Italie. — Verhægen (*Des lois inconstitutionnelles* (1850) en Belgique. — R. de Mohl, en Allemagne (cité et combattu par Blunstchli : *Droit public*, liv. II, ch. XIII, 96, note.)

En jugeant les élections, la Chambre et le Sénat usurpent sur le domaine de l'autorité judiciaire. Les membres du Parlement sont trop exposés à chercher, dans leurs fonctions exceptionnelles de juge, une arme contre leurs adversaires politiques, ou bien un moyen d'absolution réciproque entre partis à peu près égaux. Dans les deux cas, le gouvernement représentatif manque de sincérité et de loyauté. Certains représentants, que le pays voulait, sont expulsés, d'autres qu'il n'a pas vraiment élus, qui ont triomphé par la corruption et la violence, gardent un siége auquel ils n'ont aucun droit. Les lois sont violées et c'est le pouvoir législatif qui donne le dangereux exemple de cette violation.

La vérification des pouvoirs est si bien une opération judiciaire, transformée à tort en opération politique, au moins quand il s'agit des deux Chambres, que, pour les élections communales et départementales, le droit de statuer sur les difficultés électorales et sur l'électorat et l'éligibilité, appartient à l'autorité judiciaire civile ou administrative. Le législateur a essayé, en 1871, de donner aux conseils généraux le droit de statuer sur les élections de leurs membres. Il y a eu de tels abus, les passions politiques ont inspiré des validations et surtout des invalidations si scandaleuses, qu'il a fallu bien vite reconnaître le caractère uniquement judiciaire de cette opération. En 1875, le Conseil d'État est devenu le juge de ces élections départementales[1].

Une fausse idée de l'indépendance des Chambres à l'égard de la Justice, le souvenir des empiétements commis par les anciens Parlements, la crainte, bien mal fondée, de voir la magistrature dominer la représentation nationale, tels sont les

[1] Loi 10 août 1871, art. 15, s.; — Loi 31 juillet 1875. — Il a été question de revenir à la loi de 1871 (*Off.*, 28 février 1880). Jusqu'ici ce projet n'a pas abouti.

Le même fait s'est produit en Belgique. Il a fallu d'abord, en 1869, donner à la Cour d'appel la connaissance en dernier ressort des difficultés électorales jugées en première instance par la députation permanente. Une loi du 30 juillet 1881 a enlevé à cette dernière toute compétence (*Annuaire* pour 1881, 428, s.).

Ces deux expériences prouvent que la vérification des pouvoirs est toujours mal faite par d'autres que par des juges.

motifs qui ont conduit le législateur à enlever à l'autorité judiciaire la connaissance de ce procès qui s'appelle la vérification des pouvoirs.

Une notion inexacte de la souveraineté a fait croire, en France, comme dans la plupart des pays, que le représentant, faussement appelé le souverain, ne doit pas se trouver, quant à son titre, à la discrétion de la Justice.

Sans doute le pouvoir législatif, dominé par le pouvoir constituant, domine les autres pouvoirs en ce sens qu'ils ont le devoir d'observer les ordres généraux émanés du Parlement. Mais, pour qu'il en soit ainsi, il faut que les membres du Parlement aient tous obtenu, d'une manière régulière, le droit d'exercer les fonctions législatives. Le pouvoir législatif n'est légitime et n'a droit à l'obéissance que si les législateurs ont un titre certain, incontestable, si, pour devenir représentants, ils ont observé les lois électorales.

Il ne s'agit donc pas d'établir l'indépendance nécessaire du législateur à l'égard du juge, mais de résoudre la question de savoir s'il y a un législateur, si un individu déterminé a véritablement le droit d'exercer les fonctions de député ou de sénateur. Le pouvoir législatif est donc hors de cause, le Parlement demeure indépendant et, à vrai dire, maître de l'autorité judiciaire. Seuls les candidats dont l'élection est contestée, dont le titre même est l'objet d'un procès, sont obligés de prouver qu'ils ont observé les lois électorales pour devenir capables de voter des lois : c'est là un fait judiciaire à établir, un procès à gagner.

L'autorité judiciaire est donc seule compétente, puisqu'il s'agit, non pas de faire des lois, encore moins de désobéir aux lois actuelles et de commander au Parlement, mais uniquement d'appliquer les lois électorales de la Chambre ou du Sénat, de faire respecter la liberté des électeurs et, en assurant la sincérité de la représentation, de donner à la véritable souveraineté du peuple, au droit d'être bien gouverné, par une aristocratie mobile et temporaire librement choisie, une garantie sérieuse, efficace, certaine, en un mot, judiciaire.

Les Anglais qui, en peuple vraiment digne de la liberté, cherchent, depuis de longues années, cherchent à purifier les mœurs électorales, afin d'obtenir une représentation réelle et loyale du pays, ont longtemps pensé, comme les autres peuples, que la vérification des pouvoirs était une attribution essentielle du Parlement. Ils le croyaient d'autant plus que ce droit avait été une conquête sur l'autorité royale.

Jusquà Elisabeth les élections étaient jugées par le souverain en Conseil, ou en Cour de chancellerie. Puis les Communes s'attribuèrent ce droit qui, plusieurs fois contesté, devint définitif sous Charles Ier et fut confirmé par la Révolution.

Les Anglais devaient, semble-t-il, tenir beaucoup à cette prérogative. Jusqu'en 1770, la vérification des pouvoirs se faisait, comme actuellement chez nous, en assemblée générale de la Chambre des communes.

En vertu de l'acte de Grenville, rendu en 1770, et d'un acte de 1849, il est encore de principe que tout député, contre lequel il n'y a pas de protestations, est censé légitimement élu. Cela est logique : pour qu'il y ait vérification de pouvoirs, c'est-à-dire, jugement d'un procès, il faut qu'il y ait des plaideurs. Si nul ne conteste l'élection, c'est qu'elle a été légitimement faite.

Une pétition, appuyée d'une caution de mille livres sterlings, était nécessaire pour qu'il y eût lieu à vérification. La pétition était examinée par un comité spécial, choisi par le comité général de six membres, désignés par le *speaker* ou président de la Chambre.

Le comité spécial n'avait pas le droit d'enquête, mais il pouvait déférer le serment aux témoins.

En fait, la vérification se traduisait par des concessions réciproques entre conservateurs et libéraux. La comptabilité des fraudes électorales aboutissait à une compensation, à due concurrence, des griefs et des pétitions.

Si le péché électoral était trop fort pour être passé sous silence, le comité faisait un rapport à la Chambre. Celle-ci, dans une adresse à la Reine, proposait la nomination de commis-

saires chargés de faire des enquêtes, de statuer sur l'élection et de punir les faits de corruption électorale. La punition pouvait d'ailleurs atteindre, avec raison, les électeurs aussi bien que les élus. Les Anglais, qui sont gens pratiques et ne se laissent égarer par aucune pompeuse théorie, fût-elle relative à la souveraineté du peuple, n'ont pas hésité à prononcer plus d'une fois la déchéance d'un bourg, qui avait fait de la fonction électorale un moyen d'enrichissement pour les électeurs [1].

Les Anglais ont compris qu'il fallait, avant tout, faire de bonnes lois contre la corruption électorale, afin de protéger le pays tout entier contre les défaillances des électeurs et les entreprises des candidats. Ils se sont montrés de plus en plus sévères et ils ont réussi, dans une certaine mesure, à diminuer la corruption. En 1852, sur 76 élections, 36 furent annulées. En 1857, sur 60, il y en eut seulement 5; en 1859, 12 sur 62 [2]; en 1881, 7 bourgs ont été déchus de leur droit de représentation.

Les Anglais avaient singulièrement amélioré le système de la vérification des pouvoirs, par cela même que les délits électoraux étaient mieux précisés par la loi et que le jugement sur les élections devenait judiciaire en la forme, comme il l'est nécessairement au fond.

Et néanmoins nos voisins n'ont pas été satisfaits de leur système : la procédure était lente et coûteuse, les enquêtes, faites à Londres, étaient incomplètes, et, confiées à des hommes politiques qui ne sauraient être que des juges inexpérimentés, quand ils ne sont pas passionnés et injustes, elles étaient insuffisantes et souvent arbitraires, grâce au défaut de jurisprudence [3].

En 1868, les Anglais prirent le parti d'achever la transformation judiciaire de la vérification des pouvoirs : ils la con-

[1] *Suprà*, 184.

[2] A. Lefèvre-Pontalis : *Les lois et les mœurs électorales en France et en Angleterre*, 2e p., ch. IV, 332, s. (1864).

[3] Franck-Chauveau : *Les lois électorales de l'Angleterre*, Bulletin Soc. lég. comp., 1874, 276.

fièrent à de véritables juges, choisis dans la Cour des plaids communs, l'une des trois grandes Cours de Westminster. Tout candidat reconnu coupable de corruption électorale, directe ou indirecte, put être puni d'une incapacité politique pendant sept ans, durée de la Chambre dans laquelle il avait voulu indûment entrer[1].

Le juge chargé de l'élection se rendait dans le bourg ou le comté où elle avait eu lieu, entendait les témoins, recueillait les preuves et transmettait à la Chambre des communes sa décision motivée, appuyée du dossier de l'affaire[2].

La Chambre se sert de ces documents pour prendre telles résolutions législatives qui lui paraissent nécessaires d'après les circonstances. C'est d'après ces enquêtes qu'elle a, en 1881, prononcé la déchéance de sept bourgs, coupables de corruption électorale.

La loi de 1868 avait été votée pour un temps limité, ainsi qu'il arrive souvent en Angleterre, où le législateur a la sagesse de comprendre qu'il ne bâtit pas pour l'éternité. Les juges avaient vivement protesté contre l'attribution nouvelle qu'on voulait leur donner : ils redoutaient, pour le prestige de la Justice, l'âpreté et l'intolérance des passions politiques.

L'expérience a démontré que ces craintes, assez naturelles à cause des précédents, n'étaient pas fondées. Les faits ont prouvé de plus en plus la nature essentiellement judiciaire de la vérification des pouvoirs. Les Anglais ont étendu leur système aux élections municipales, qui sont jugées par des avocats, délégués des juges[3].

Sur une enquête ordonnée en 1875, par la Chambre des communes, une commission a conclu au maintien de la compé-

[1] Les Cours de Westminster ont été, nous le savons, remplacées par la Haute Cour, organisée en 1873.

[2] Acte 5 août 1873, art. 31, 38 (*Annuaire*, t. III, 47).

La Chambre n'est juge que des questions d'indignité. Le 28 février 1882 elle a exclu l'agitateur Davitt qui, bien que *convict*, avait été élu en Irlande. Elle a aussi exclu plusieurs fois M. Bradlaugh, pour refus de prestation du serment, ou prestation insuffisante.

[3] Acte 6 août 1872. — Acte 18 juillet 1872 (*Annuaire*, t. II, 14, 20, 28, s.).

tence judiciaire, sauf à mettre deux juges au lieu d'un seul, ce qui a été fait en 1879[1].

En 1881, il a été décidé que les juges de la Haute Cour jugeraient en dernier ressort, en matière électorale, à moins qu'ils n'autorisent le pourvoi devant la Cour d'appel, dans laquelle ils n'ont pas le droit de siéger pour les affaires dont ils ont connu en première instance[2].

Ainsi, en Angleterre, la vérification des pouvoirs est définitivement entrée, comme cela est à la fois utile et logique, dans le domaine de l'autorité judiciaire. Le juge ne se préoccupe pas de l'opinion politique du candidat contesté : il se borne à rechercher si les délits prévus par la loi ont été commis, et, s'il les constate, il applique la loi, casse l'élection et punit les coupables. Le juge n'a pas à faire un procès de tendances; il laissera peut-être impunies des pratiques regrettables, que la loi n'a pas prévues, que le Parlement, s'il vérifiait les pouvoirs, voudrait, à tort, réprimer. La loi, telle qu'elle est, voilà la règle suivie par le juge : si elle est incomplète, il n'a pas à la corriger, à moins de tomber dans l'arbitraire et d'empiéter sur le pouvoir législatif. La vérification des pouvoirs devient donc une opération nettement judiciaire.

Grâce au système anglais, nous n'aurions plus de ces invalidations fondées sur des délits vagues, insaisissables, créés par l'esprit de parti, arme politique dangereuse, qui permet à la majorité d'épurer le Parlement en expulsant la minorité. Les Chambres échapperaient ainsi au dangereux reproche d'avoir, par passion politique, injustement cassé les libres verdicts du suffrage universel.

Rien n'est plus dangereux, pour l'esprit public, que les scandaleuses invalidations prononcées sans motifs juridiques par une intolérante majorité. Cela détruit le respect de la loi et

[1] Acte 15 août 1879 (*ibid.*, t. IX, 2).
La commission avait aussi demandé que des *election prosecutors* fussent chargés de poursuivre, devant les juges de l'élection, les individus coupables de délits électoraux. — Franck-Chauveau : *l. c.*, 275, s. — *Annuaire*, t. V, 6.

[2] Acte 27 février 1881, *Annuaire*, t. XI, 17.

l'amour de la justice. Que penser en effet de législateurs qui, au lieu d'appliquer les lois existantes sur la liberté électorale, inventent momentanément des lois nouvelles, aussi sévères qu'injustes, et les appliquent rétroactivement aux faits antérieurs à ces lois? Or, telle est l'analyse de l'invalidation qui n'est pas basée sur la violation d'un article formel du Code pénal en matière d'élections. Le Parlement viole ce grand principe de la non-rétroactivité en matière pénale : le candidat est rendu responsable d'un délit inédit, qui n'était ni prévu, ni puni, par la loi sous le régime de laquelle l'élection a été faite.

La vérification judiciaire des pouvoirs du député ou du sénateur empêcherait tous ces dangereux abus. Le juge se bornerait à appliquer la loi, à constater les délits prévus, à appliquer les peines édictées par elle. Si la loi est insuffisante, il appartient au législateur de la corriger, d'en combler les lacunes, afin d'obtenir une représentation de plus en plus fidèle et loyale du pays dans le Parlement.

Que les Chambres améliorent la loi, mais qu'elles n'essaient pas de l'appliquer : elles y sont impropres, elles violent le domaine de la Justice, elles sont surtout exposées à corrompre cet abusif pouvoir judiciaire, en y ajoutant des actes législatifs. Rien n'est plus redoutable qu'un juge-législateur : il jouirait d'un arbitraire absolu sur la vie et la liberté des citoyens. La Chambre qui vérifie les pouvoirs est un juge-législateur en matière électorale : il fait ce qu'il veut, il corrige le suffrage universel dont il méconnaît les volontés les plus authentiques.

Pour n'en citer qu'un exemple, il suffit de se rappeler les pratiques du Directoire. Le Gouvernement craignant, après le coup d'état de fructidor, que les Jacobins n'eussent la majorité, la vérification des pouvoirs fut confiée aux seuls députés en exercice, à l'exclusion des nouveaux élus : la majorité, que fructidor avait épurée des royalistes, pouvait ainsi corriger les élections. Celles-ci furent si contraires au Gouvernement que ce système de vérification devint insuffisant et une loi

prononça, d'un seul coup, cent cinquante invalidations : c'était un moyen certain de garder le pouvoir[1]. Suivant le mot de Bailleul, la majorité s'attribuait le droit d'admettre seulement « des républicains recommandables par leurs principes et leurs lumières ». Les partis n'ont pas toujours cette sincérité, mais ils obéissent constamment à cette tendance de suspecter les élections contraires à leurs idées et d'exclure les adversaires qu'ils redoutent le plus.

Ces impuissantes injustices d'une majorité aux abois sont un pernicieux exemple donné au pays, un moyen aussi redoutable que facile de fausser la représentation nationale et surtout une apparence de justification anticipée donnée aux mouvements insurrectionnels. L'opposition, lassée de son impuissance devant les injustes décimations dont elle est victime, se croit le droit de répondre par la force aux abus de la force, et, trop souvent, elle essaiera, suivant le mot fameux, de sortir de la légalité pour rentrer dans le droit.

Et, comme les hasards de la politique amènent les partis à se servir, à tour de rôle, des invalidations systématiques comme moyen de gouvernement, l'esprit public devient, à la longue, favorable aux coups d'état et, par suite, contraire à l'avénement de la liberté.

Tous les peuples comprennent la nécessité, l'urgence, de perfectionner le système électoral et d'obtenir la sincérité, la liberté des élections, afin de posséder la réalité du gouvernement représentatif. La vérification des pouvoirs n'est pas, ou du moins ne doit pas être autre chose que l'application, la sanction des lois contre la corruption électorale. Le candidat dont l'élection est attaquée doit prouver qu'il est véritablement élu d'une manière légitime, qu'il est le représentant librement choisi par l'arrondissement ou le département. Dans le procès qui lui est fait, il doit établir que son succès électoral n'est pas le résultat des manœuvres frauduleuses, prévues par la loi et punies de la nullité de l'élection. Il faut, pour devenir

[1] Loi 12 ventôse an VI (23 fév. 1798). — Loi 22 floréal an VII (11 mai).

législateur, qu'il ait scrupuleusement observé les lois suivant lesquelles le pays nomme ses représentants.

Le Canada a chargé la Cour suprême de vérifier les élections, suivant la procédure suivie en Angleterre[1].

Aux États-Unis, les juges fédéraux désignent deux inspecteurs des élections, choisis dans les deux partis démocratique et républicain. En cas de contestation, l'enquête et la contre-enquête sont faites devant un officier public, désigné par la loi ou par les parties, et suivant une procédure qui a pour but d'éclairer les Chambres[2].

La Grèce a imité les États-Unis en décidant qu'un représentant de l'autorité judiciaire assiste à toutes les élections, et procède, d'office, ou sur la demande d'un électeur, à l'instruction et à la vérification de tous les délits. Un ou plusieurs membres de la Cour d'appel sont inspecteurs des représentants de l'autorité judiciaire. Tous sont désignés par la Cour de cassation[3].

Dans tous les pays, on s'efforce de prévoir et de réprimer sévèrement les fraudes électorales[4]. Partout, les nécessités de cette répression conduiront à reconnaître le caractère judiciaire de la vérification des pouvoirs. Les délits électoraux seront constatés et punis par les juges et les Chambres ne garderont plus ce droit exorbitant et dangereux d'annuler les élections. Il faut que l'accusation dirigée contre le candidat élu soit l'objet d'un examen judiciaire et non politique; il y un procès, qui peut se terminer par la condamnation à une peine considérable, la nullité de l'élection : l'accusé a le droit d'avoir des juges.

[1] Acte 26 mai 1874 (*Annuaire*, t. IV, 702, s.; t. VI, 250).

[2] Acte 28 février 1871. — Acte 10 janvier 1873 (Bulletin Soc. lég. comp., 1872, 303; *Annuaire*, t. III, 490, s.). — Cpr. acte 12 juin 1873, pour le Massachusetts (*Annuaire*, *ibid.*, 687).

[3] Loi 5-17 sept. 1877, art. 32, s. (*Annuaire*, t. VII, 714).

Une grande influence est aussi accordée à l'autorité judiciaire pour la rédaction des listes électorales. Des peines plus sévères ont été admises contre les citoyens et surtout contre les fonctionnaires.

[4] *Suprà*, 171, s.; 183, s.

Nous avons supposé jusqu'ici qu'il s'agit d'un candidat de l'opposition. Le danger existe aussi, au moins aussi grand, pour les candidats de la majorité : celle-ci, en statuant sur l'élection d'un de ses membres, est véritablement juge et partie; elle n'échappe pas au soupçon d'indulgence. Dans cette hypothèse, c'est le candidat évincé qui a le droit de faire examiner ses griefs par des juges. Il ne trouve aucune garantie d'impartialité chez ses adversaires politiques. Élu, il aurait à redouter une invalidation inspirée par la vengeance; non élu, il craindra, avec raison, une validation complaisante en faveur de son concurrent.

Un tribunal chargé de statuer sur tous les procès électoraux et de juger, d'après la loi, s'il y a des délits suffisants pour entraîner l'invalidation : voilà le seul système logique, le seul qui sauvegarde tous les droits et assure légalement la loyauté de la représentation nationale.

Il faudrait admettre la légitimité de toute élection non contestée dans un délai de quinze jours. Quant aux élections attaquées par un ou plusieurs électeurs, ou par un candidat, il faudrait charger un magistrat, désigné soit par la cour du ressort, soit par la cour de cassation, de faire l'enquête nécessaire, d'entendre des témoins et de dresser un rapport écrit sur lequel la cour d'appel ou la cour de cassation prononcerait la nullité ou la validité de l'élection[1]. La partie condamnée serait, suivant la règle ordinaire, obligée de supporter les dépens. Peut-être même serait-il bon d'exiger de l'auteur d'une protestation le dépôt préalable d'une somme pour les frais du procès.

La vérification serait ainsi judiciaire en la forme et au fond. Il y aurait des garanties sérieuses pour les électeurs et les élus. L'oppression de la minorité par la majorité ne trouverait plus les facilités redoutables que lui fournit le système actuel. Le suffrage universel ne serait plus jugé par ses élus. Le pays cesserait de subir la démoralisation qui résulte des complaisances scandaleuses ou des sévérités injustes de la majorité parlemen-

[1] M. Rozy (*l. c* , 69, s.) se prononce pour la Cour de cassation.

taire. La loi s'imposerait à tous, électeurs et élus, whigs et tories, conservateurs et libéraux, catholiques et libre-penseurs. L'autorité judiciaire assurerait la liberté électorale et la sincérité, la réalité, du gouvernement représentatif.

IV.

Indépendance de l'autorité judiciaire à l'égard du Gouvernement et de l'Administration.

En étudiant la nature du pouvoir exécutif, la nature et l'organisation de l'autorité judiciaire, nous avons dit, par avance, combien il importe d'assurer l'indépendance de la Justice à l'égard du Gouvernement et de l'Administration, et nous avons indiqué les moyens pratiques d'assurer cette indépendance[1].

Si les réformes que nous avons indiquées étaient accomplies, si les conseils de préfecture, moins nombreux, autrement composés et plus fortement organisés, jouissaient, ainsi que le Conseil d'État jugeant au contentieux, de l'inamovibilité, si le Tribunal des conflits n'était pas présidé par un homme politique comme le garde des sceaux, l'autorité judiciaire possèderait à l'égard du Gouvernement et de l'Administration l'indépendance qui lui est nécessaire pour l'accomplissement de sa mission[2].

Le Conseil d'État, par son droit d'annuler les excès de pouvoirs, les tribunaux ordinaires, par leur droit d'examiner la légalité des règlements administratifs, empêchent suffisamment l'autorité gouvernementale et administrative d'opprimer les citoyens. Il y aurait presque uniquement à faire dans les lois des améliorations de détail pour donner encore plus de garanties et pour mieux régler les compétences respectives.

Il faudrait toutefois organiser sérieusement la responsabilité

[1] *Suprà*, 324, s.; 513, s.; 526, s.

[2] Sur toutes ces questions, voir les détails que nous donnons dans notre *Séparation des pouvoirs*, 489, s.; 504, s.; 528, s.

des fonctionnaires. Actuellement l'abrogation du principe de l'autorisation préalable, nécessaire autrefois pour poursuivre un agent du gouvernement, a eu ce résultat, aussi logique qu'inattendu, de ressusciter, au profit de l'Administration, une sorte de droit d'évocation, grâce à l'arrêté de conflit qui dessaisit la juridiction civile jusqu'à ce que la juridiction administrative ait statué[1]. Une bonne loi sur la responsabilité des fonctionnaires s'impose si l'on veut que les citoyens puissent trouver dans l'autorité judiciaire des garanties efficaces contre les illégalités gouvernementales et administratives.

A l'origine, le principe de l'indépendance de la Justice à l'égard du Gouvernement et de l'Administration a eu surtout pour but d'assurer la liberté de mouvements de ces deux dernières branches du pouvoir exécutif. Ici encore la Constituante redoutait le retour des excès commis par les Parlements. Dans ce but la juridiction administrative fut confiée à l'Administration elle-même, la garantie administrative fut établie, défense fut faite aux tribunaux de citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions, les conflits furent jugés par le Roi en son Conseil, sauf recours au Corps législatif[2].

Il y avait dans cette organisation du principe de l'indépendance des autorités des exagérations évidentes et surtout des facilités trop grandes pour le despotisme administratif. Le progrès a consisté à créer peu à peu de véritables tribunaux administratifs, à mieux régler leur compétence et celle des tribunaux civils, à reconnaître que le jugement des conflits est un acte essentiellement judiciaire qui doit être confié à un tribunal et non au Chef de l'État ou à ses subordonnés. Il y a sans doute beaucoup à faire, mais les progrès passés nous permettent d'espérer en l'avenir.

Tout ce qui fortifiera la Justice, en augmentant sa légitime indépendance à l'égard des pouvoirs publics et des influences

[1] Voir *ibid.*, 399, s.; 537, s. — Décret 19 septembre 1870.

[2] Loi 16-24 août 1790, titre II, art. 13. — Loi 7-11 sept. 1790. — Loi 7-14 oct. 1790. — Loi 16 fructidor an III. — Cpr. Code pénal, art. 127, 130, s. — Voir F. Robert : *De la responsabilité civile et pénale des fonctionnaires de l'État* (1877), 11, s.

sociales qui pourraient altérer son impartialité, sera un bien pour notre pays. La démocratie ne serait qu'une courte étape vers le socialisme césarien ou démagogique, si l'autorité judiciaire n'avait pas la volonté et la puissance de sauvegarder tous les droits, de garantir toutes les libertés et, par là, d'assurer la grandeur et la prospérité de la patrie.

FIN.

SOMMAIRE ANALYTIQUE DU MANUEL.

TABLE DES CHAPITRES.

BAR-LE-DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.

APPENDICE

AU

MANUEL DE DROIT CONSTITUTIONNEL

ÉTUDE

SUR LES

LOIS CONSTITUTIONNELLES

DE 1884

LOIS CONSTITUTIONNELLES

(1875-1884)

ÉTUDE

SUR LES

LOIS CONSTITUTIONNELLES

DE 1884.

L'année 1884 a vu s'accomplir une révision des lois constitutionnelles de 1875. Les diverses institutions par lesquelles l'Assemblée de 1871 s'était efforcé d'organiser une république parlementaire ont été passionnément discutées. Le Gouvernement a estimé qu'il y avait lieu de modifier, sur plusieurs points, la Constitution de 1875. Après des débats qui ont duré près de six mois à la Chambre des députés, au Sénat et à l'Assemblée nationale, la loi du 14 août 1884 a décidé une révision partielle, que les membres de l'Opposition qualifiaient volontiers de « dérisoire. »

Cette loi exige, au cas de dissolution de la Chambre des députés, que les nouvelles élections soient faites dans le délai de deux mois; — elle interdit la révision de la forme républicaine du gouvernement; — elle établit l'inéligibilité à la présidence de la République des princes appartenant aux familles ayant régné sur la France; — elle enlève le caractère constitutionnel aux articles qui organisaient le Sénat; — enfin elle supprime les prières publiques.

La loi du 14 août 1884 a été suivie d'une loi du 9 décembre 1884, qui a donné également lieu à de longs débats. Les sénateurs inamovibles sont supprimés seulement pour l'avenir. Tous les sénateurs sont en principe élus par les départements. Le nombre des délégués sénatoriaux a été augmenté d'après une

progression en rapport avec le nombre des conseillers municipaux.

Telles sont les modifications subies par la Constitution de 1875.

De nombreuses questions constitutionnelles ont été soulevées. Nous voudrions les examiner avec une impartiale modération.

I.

Pouvoir constituant et révision constitutionnelle.

Constitution. — La loi du 25 février 1875, dans son article 8, a établi une procédure particulière pour la révision des trois lois constitutionnelles des 24 et 25 février et 16 juillet 1875. Il faut un accord préalable des Chambres qui se réunissent ensuite en Assemblée nationale et réalisent la révision préalablement décidée.

Nous savons que cette procédure, inventée par l'Assemblée nationale de 1871, a de graves inconvénients pratiques[1]. Les longues controverses qui ont été engagées sur les droits du Congrès ont montré le grand avantage du système anglais, qui ne fait aucune distinction entre la Constitution et les lois ordinaires. Il semble que nos législateurs aient une tendance, peut-être inconsciente, à substituer le système anglais au système français.

Les deux révisions de 1879 et de 1884 ont procédé surtout par voie d'abrogation, ou, pour employer le long néologisme inventé en 1884, par la « déconstitutionnalisation » de certains articles des lois de 1875.

En 1879, la loi du 21 juin a abrogé l'article 9 de la loi du 23 février 1875 qui établissait à Versailles le siège des pouvoirs publics. Une simple loi du 22 juillet 1879, qui pourra toujours être modifiée en la forme ordinaire, a réglé le retour à Paris.

[1] *Suprà*, 55, s.

En 1884, les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875, sur l'organisation du Sénat, ont été non pas abrogés, mais transformés provisoirement en une loi organique, qui a été bientôt remplacée par la loi du 9 décembre. Les prières publiques ont été supprimées, mais rien n'empêche que cette question, constitutionnelle avant le 14 août 1884, ne soit à l'avenir législativement réglée, si le Parlement voulait imiter les pratiques américaines.

Il résulte donc des procédés employés par le Congrès de 1879 et le Congrès de 1884, que le domaine de la Constitution a été diminué au profit du domaine de la loi. Cela revient à dire que le terrain de la révision est moins étendu qu'en 1875 et qu'à l'heure actuelle le Parlement, délibérant en Chambres séparées, peut résoudre des questions qui étaient primitivement réservées au Congrès ou Assemblée nationale.

C'est là un fait caractéristique, qui n'a guère été remarqué, et qui, s'il pouvait se développer normalement, aboutirait peu à peu à la transformation complète de notre système de révision constitutionnelle.

Ce serait là le seul résultat possible de la réduction graduelle du domaine positif, légal, de la constitution. Au point de vue philosophique, la constitution a une étendue que le législateur peut, sans grands inconvénients d'ailleurs, ne pas consacrer.

Une constitution comprend essentiellement l'ensemble des principes qui règlent l'existence et l'activité de l'État, le mode de création, de succession et d'exercice des pouvoirs publics, les droits et les devoirs réciproques des gouvernants et des gouvernés.

Nos constitutions, depuis 1791 jusqu'en 1848, ont posé tous ces principes, prévu toutes ces difficultés pratiques, essayé de faire un Code constitutionnel complet.

La Constitution de 1852 s'est borné à rappeler les principes de 1789 sur les libertés publiques et elle n'a réglé que le régime des pouvoirs publics.

La Constitution de 1875 était encore plus courte et moins complète que la Constitution de 1852. Semblable un peu aux

vieilles chartes anglaises, elle n'a voulu régler que les questions controversées en droit constitutionnel. Elle a laissé dans le domaine de la tradition, des précédents créés de 1814 à 1848, la pratique du régime parlementaire dont elle traçait les grandes lignes.

Les deux révisions de 1879 et de 1884 ont encore eu pour effet de réduire le terrain de la Constitution.

Pour la Chambre des députés la loi du 25 février 1875 se borne à poser le principe de l'élection au suffrage universel, en renvoyant pour les détails à une loi ordinaire, qui règle les détails pratiques et surtout la grave question du scrutin de liste ou du scrutin d'arrondissement.

Pour le Sénat, la Constitution de 1875 avait voulu régler l'organisation et le mode d'élection. La révision de 1884 a eu ce résultat assez original de laisser dans la Constitution le seul principe de l'existence et le règlement des attributions du Sénat. Le principe même de l'élection n'est plus réglé par la Constitution. L'organisation de la Chambre haute, le nombre des sénateurs, la nature de leur mandat, tout cela est devenu une question législative.

A l'avenir, et pourvu que le principe du suffrage universel pour la Chambre des députés soit respecté, le Parlement pourra régler en la forme ordinaire, par délibérations séparées et définitives, sans recourir au Congrès, toutes les questions d'organisation et d'élection des deux Chambres.

Le résultat de cette transformation, de cette sorte de « cristallisation » constitutionnelle, ce sera, pourvu que les Chambres soient d'accord, de faciliter la révision des deux lois électorales lorsque les circonstances la rendront opportune et utile.

Il y aura là, au point de vue scientifique, une véritable révision constitutionnelle, faite en la forme législative, et qui fera échapper aux dangers et aux surprises du système de révision imaginé en 1875.

Il y a donc eu en 1879 et en 1884 un véritable déplacement partiel du pouvoir constituant. De par la Constitution de 1875, ce pouvoir appartient à l'Assemblée nationale. Le Par-

lement, c'est-à-dire les deux Chambres délibérant et votant séparément, a désormais l'exercice de la fonction constituante en la matière si importante et si mobile des élections politiques, comme il l'avait déjà pour les principes de 1789, presse, réunions, associations, liberté individuelle, liberté du travail.

Le partage du pouvoir constituant entre l'Assemblée nationale et le Parlement, qui existait déjà, s'est donc augmenté au profit de ce dernier. Il y aurait plus d'avantages que d'inconvénients à ce que l'Assemblée nationale disparût complétement, sinon peut-être comme réunion électorale chargée de nommer le Président de la République.

D'ailleurs, le procédé pratique adopté pour la révision en 1879 et en 1884 a eu pour effet de donner le véritable pouvoir constituant aux deux Chambres. Nous verrons plus loin que, pour assurer le vote de la révision, en calmant les appréhensions du Sénat, le Gouvernement et la majorité ont soutenu et appliqué le principe de la limitation des pouvoirs du Congrès par la formule identique de révision votée dans chaque Chambre. En d'autres termes, l'Assemblée nationale a été une pure Chambre d'enregistrement, ce qui enlève beaucoup de spontanéité et d'importance à la fonction constituante qui lui appartient.

Cette doctrine de la révision limitée est absolument contraire à la Constitution de 1875, mais la pratique suivie a, en fait, déplacé complétement le pouvoir constituant. En réalité nous avons imité les Anglais et la Constitution a été révisée par les deux Chambres.

Néanmoins, l'article 8 de la loi du 25 février 1875 sur la révision subsiste toujours. Le Congrès qui, en 1884, a été à peu près fidèle à la théorie de la révision limitée, peut dans l'avenir adopter la théorie contraire, et au lieu d'enregistrer les volontés de la Chambre et du Sénat, il peut vouloir exercer pleinement et librement le pouvoir constituant qui lui appartient. Notre système demeure donc contraire, en droit sinon en fait, au système anglais. L'avenir dira si le curieux déplacement du pouvoir constituant que nous venons de signaler

deviendra définitif, et si, en théorie comme en pratique, la réalité de ce pouvoir appartiendra au Parlement.

Il faut reconnaître d'ailleurs que cette imitation inconsciente des institutions anglaises sera très lente, à supposer qu'elle puisse jamais devenir complète.

La Constitution anglaise peut être diffuse, indéterminée, confondue avec les lois ordinaires. Cela n'a pas d'inconvénient pratique, les querelles des deux partis whig et tory ne portant pas sur la forme politique du gouvernement.

En France, au contraire, les partis sont divisés sur cette forme elle-même. L'opposition est constitutionnelle, au lieu d'être gouvernementale et administrative. Le parti au pouvoir sent le besoin de se protéger contre les entreprises de l'opposition et il croit, bien à tort, trouver son salut dans le mécanisme de la révision constitutionnelle. Ces craintes feront, longtemps encore, maintenir sans doute le système actuel de révision, qui, à raison de ses dangers pour le Sénat et le Président de la République, rendra de plus en plus rares les modifications constitutionnelles.

Nous ne connaîtrons pas cette bienfaisante influence de la coutume qui, d'une manière insensible et imperceptible, amène de grands déplacements d'influence en Angleterre et aux États-Unis. Dans ces deux pays, et avec des différences tenant aux traditions historiques et au milieu politique et social, la Constitution est, grâce au rôle joué par la coutume, dans une perpétuelle et presque invisible élaboration. Les modifications politiques sont souvent terminées et définitives avant d'être formulées, à supposer d'ailleurs qu'un texte positif vienne les constater. Il en résulte que les Constitutions anglaise et américaine ont une souplesse et une stabilité progressive, que nous ne connaissons guère en France[1].

Nous croyons volontiers aux constitutions immuables. Les

[1] E. Boutmy, membre de l'Institut, directeur de l'École libre des sciences politiques : *Études de droit constitutionnel* (*France, Angleterre, Etats-Unis*) (1885), p. 32, s.; 72, s.; 127, s.; 230, s.; 248, 265, s. — *La Formation du Parlement en Angleterre*, Revue des Deux-Mondes, 1er mars 1885, 124, s.

philosophes du XVIIIe siècle ont fait de nous des idéalistes intrépides et des optimistes imperturbables. Il a fallu une longue expérience pour nous rendre plus circonspects que les législateurs de 1791, de 1793, de l'an III, de 1848. C'est par hasard et sans trop de vouloir que nous avons fait en 1875 une Constitution beaucoup plus courte que ses nombreuses devancières et qui n'a pas la prétention d'être à la fois complète et définitive. C'est par accident et sans y songer qu'en 1879 et en 1884 nous l'avons encore réduite.

Mais c'est bien en demeurant fidèles à la naïve métaphysique de 1789 et de 1848, que les constituants de 1884 ont décrété l'éternité de la République, et interdit de réviser « la forme républicaine du gouvernement ».

On a pu même craindre un moment de voir adopter un amendement ainsi conçu : « Quiconque aura par ses discours, ses écrits, ses actes, affirmé sa volonté de changer la forme du gouvernement, perdra sa qualité de Français ».

Heureusement cette proposition ne rentrait pas dans les résolutions votées par les deux Chambres avant la réunion du Congrès. La commission qui « s'est tout particulièrement arrêtée » à cet amendement a simplement renvoyé à une loi ordinaire le soin de consacrer, par une sanction pénale d'une énergie peut-être excessive, le principe de la pérennité du gouvernement républicain[1].

L'impossibilité partielle de révision décrétée par la loi du 14 août 1884 n'a donc pas de sanction pratique. Par cela même que le principe général de la révision n'a pas disparu, il est bien évident que ce qu'un Congrès a fait en 1884, un autre Congrès pourra plus tard le défaire.

« A partir du jour, disait M. Jules Ferry à l'Assemblée nationale, où vous aurez voté cette disposition tutélaire, il ne sera plus permis, au moins dans le Parlement, d'apporter des propositions de révision monarchique[2] ».

[1] Amend. de M. le député Villeneuve. — Rapport de M. Gerville-Réache (Séance de l'Assemblée nationale du 6 août 1884, *Officiel* du 7, p. 31).

[2] Ass. nat., 11 août 1884, *Officiel* du 12, p. 96).

Cette idée ne nous paraît pas juridiquement exacte. Par cela même qu'il sera possible de demander la révision de cet article qui a établi une sorte de république de droit divin, la révision, sinon expressément, du moins tacitement monarchique demeure licite.

Les républicains eux-mêmes ne s'y sont pas trompés. Un député a dit qu'il y a là simplement une « déclaration mystique de l'éternité de la République. Ce sont les prières publiques laïcisées ». Un autre député a soutenu que si la classe éclairée n'attachait aucune importance à cette clause, il en serait autrement des paysans, qui croiraient enfin au caractère définitif de la République[1].

La majorité s'est donné facilement une pure satisfaction platonique. Elle n'a pas pu créer le moindre obstacle à la révision de la Constitution. Et néanmoins cette formule est regrettable, comme le serait tout obstacle sérieux apporté à la révision. L'idéal en effet, c'est que la Constitution puisse toujours être modifiée et qu'elle ne le soit jamais, au moins d'une manière révolutionnaire. Il faut seulement des changements graduels et insensibles résultant du jeu des influences sociales. Le pouvoir constituant doit être, non pas un créateur tout-puissant qui invente une société nouvelle et un gouvernement inédit, mais seulement un greffier qui enregistre le fait accompli, lorsque cela est nécessaire, et sans faire de son acte un obstacle aux progrès à venir.

Pouvoir constituant. — En 1884, les radicaux et les bonapartistes ont été d'accord pour critiquer l'organisation du pouvoir constituant admise en 1875. Les premiers, déniant à l'Assemblée nationale tout pouvoir constituant, proposaient la convocation d'une Chambre spéciale, investie par les électeurs d'un mandat constituant. Les seconds demandaient que les décisions du Congrès fussent soumises à la sanction du suffrage universel, comme en 1793, en 1851, en 1870.

[1] Cam. Pelletan et Bernard Lavergne. — Ch. des dép., séance du 31 juillet, *Off.*, 10 août, 1941 — et séance du 24 juin, *Off.* du 25, p. 1470.

Dans les Chambres et au Congrès, ces propositions ont eu peu de succès[1].

Ce n'est pas en donnant plus de solennité à la révision constitutionnelle et en introduisant dans nos institutions une Chambre distincte du Parlement et ayant un mandat purement constituant, que l'on rendra plus faciles et plus opportunes les modifications politiques. Le progrès véritable serait plutôt dans la suppression du Congrès, qui, même composé uniquement des députés et des sénateurs, n'a cessé de paraître dangereux qu'en se condamnant à une véritable impuissance.

Une Assemblée purement constituante aurait beaucoup d'inconvénients, parce que dominant tous les pouvoirs, elle serait facilement portée à les supprimer pour les remplacer.

Nous ne croyons même pas qu'il soit utile, comme le proposait M. Wallon, à la séance du 24 juillet 1884, de distinguer entre les révisions partielles réservées à l'Assemblée nationale et les révisions totales qui, échappant à la compétence de cette dernière, devraient être discutées et votées par une Assemblée spéciale[2].

En droit, rien dans la Constitution n'oblige le Congrès à prononcer ainsi sa propre déchéance par la convocation d'une Assemblée constituante. En fait, il est peu probable qu'une pareille procédure soit adoptée, car elle exposerait à de redoutables surprises et aurait le grave inconvénient d'exalter l'esprit d'innovation et de donner une sorte de prime à cet idéalisme et à cet optimisme dont nous avons si souvent abusé depuis 1789.

Le plébiscite a, entre autres, le grave inconvénient de donner une approbation obscure et incompétente à des principes constitutionnels que la majorité des électeurs ne comprennent pas. L'appel au peuple n'est certes pas une garantie de bon gouvernement et il est dangereux pour le pays : il sera presque

[1] Propositions Barodet et Anatole de la Forge : Chambre, *Officiel*, 18 mars, p. 928 ; 25 juin, 1481 ; — Assemblée nat., *Off.*, 6 août, 22 ; 9 août, 68. — Chambre, *Off.*, 1er juillet, 1512. Cpr. Madier de Montjau : Chambre, *Off.*, 24 juin, 1460.

[2] Sénat, *Off.*, 27 juillet, 1329, s.

toujours la préface du despotisme exercé par un César ou une Assemblée.

Quoi qu'on en ait dit, le plébiscite ne serait pas un moyen de réaliser l'accord des esprits en les unissant dans une grande manifestation nationale[1].

Les Chambres et l'Assemblée nationale ont donc bien fait de ne pas admettre l'appel au peuple en matière constitutionnelle. Il est excessif de ne reconnaître le caractère national et politiquement obligatoire qu'aux institutions approuvées par l'universalité ou mieux la majorité des citoyens. Ce qui est voté sera toujours plus important que le nombre et la qualité des votants.

Assemblée nationale. — Le Congrès, ou réunion des deux Chambres en une Chambre unique provisoire, est saisi par des délibérations séparées du Sénat et de la Chambre des députés portant qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles.

Il semble que, s'il y a deux délibérations séparées, admettant la nécessité d'une révision, le Congrès doit être réuni.

La pratique suivie en 1884 a peut-être ajouté au texte de l'article 8 de la loi du 25 février 1875.

La préoccupation de limiter les pouvoirs du Congrès a conduit le Gouvernement à admettre qu'il faudrait une formule identique adoptée par les deux Chambres et portant, non-seulement sur le principe de la révision, mais sur les articles soumis à cette révision[2].

On a soutenu que le Congrès n'existait que par la volonté des Chambres, que leur vote lui donnait la vie et déterminait les limites de son activité. Bien plus, on a dit que les délibérations séparées devraient être à peu près simultanées. Un vote du Sénat serait donc bien vite périmé si la Chambre ne se hâtait pas de le faire sien, et réciproquement[3].

[1] Propositions Cunéo d'Ornano et Raoul Duval : Chambre, *Off.*, 1er juillet, 1513, s. — Ass. nat., *Off.*, 12 août, 91, s. — 14 août, 165, s.

[2] Léon Say, Jules Simon, Jules Ferry : Sénat, *Off.*, 25 juillet, 1333, s.; 1339, s. — *Off.*, 26 juillet, 1348, s. — *Off.*, 31 juillet, 1917, s.

[3] *Id., ibid.*

Ce sont là des additions assez contestables faites à la loi du 25 février 1875. En 1879 comme en 1884, la préoccupation d'assurer le vote de la révision a conduit la majorité à consacrer des doctrines qui ne sont pas conformes à la saine interprétation de la loi constitutionnelle.

Le Congrès, créé par la Constitution existe, au moins virtuellement, avant toute délibération du Parlement. Celui-ci lui ouvre la porte, mais ne lui donne pas la vie, et surtout ne crée pas ses attributions. Dans le système adopté en 1875 pour la révision, les Chambres ont, en quelque sorte, une question préjudicielle à juger : la révision est-elle nécessaire? Mais cette question résolue affirmativement, elles ne sont plus compétentes, leur rôle en matière constituante est fini, le Congrès a de plein droit la faculté de se réunir, et il doit avoir pleine liberté de discussion et de vote sur les questions constitutionnelles.

Toute autre doctrine, soutenable peut-être au point de vue philosophique, utile dans la tactique des partis en présence, se heurte au texte très net de l'article 8 de la loi du 25 février 1875.

Nulle part la Constitution n'exige une formule identique dans les détails de la révision à venir, une formule qui précise et limite les articles à réviser et les solutions à adopter.

Nulle part non plus nous ne trouvons la nécessité de formules adoptées simultanément[1]. Les délibérations doivent être séparées et prises soit spontanément par les Chambres, soit sur l'initiative du Gouvernement. Mais rien n'empêche ce dernier de s'emparer d'un vote de révision fait par le Sénat ou par la Chambre, de le faire approuver par l'autre Chambre et de provoquer la réunion du Congrès. Il faut reconnaître toutefois que le vote antérieur pourrait être retiré jusqu'à cette réunion. Ce qui importe, c'est non pas la simultanéité des votes, mais la continuité de l'accord entre les Chambres sur le principe de la révision.

[1] En 1879, la Chambre a délibéré le 22 mars, et le Sénat le 14 juin. — En 1884, il y a eu seulement deux jours d'intervalle (29 juillet pour le Sénat, 31 juillet pour la Chambre).

Le temps n'amènerait donc pas à lui seul péremption du premier vote. Il subsisterait tant qu'il ne serait pas formellement retiré, comme il arrive d'ailleurs pour les lois ordinaires.

La doctrine contraire est d'un arbitraire évident, car rien dans la Constitution ne permet de fixer le laps de temps requis pour cette péremption. Elle n'a pas d'utilité certaine. Enfin elle expose la validité des révisions à des controverses dangereuses pour le pays.

Il y aura là une simple question de loyauté parlementaire, mais non de droit constitutionnel.

Est-il vrai, comme on l'a soutenu en 1884, que l'existence du Congrès supprime, au moins provisoirement, le Parlement et suspende ainsi le pouvoir législatif? En est-il de même du Président et du Cabinet?

M. Jules Ferry, président du Conseil des ministres, disait à la Chambre :

« Cette réunion des deux Chambres en Assemblée nationale, c'est, pendant la durée de la délibération constitutionnelle, la suspension de la machine législative, non pas sans doute en droit, mais en fait[1]. »

A l'Assemblée nationale, M. Gerville-Réache, rapporteur de la commission, soutenait que les deux Chambres « disparaissent, provisoirement du moins » quand le Congrès est réuni[2].

Enfin M. Andrieux, critiquant la procédure suivie par le Gouvernement pour les délibérations du Congrès, était d'avis que le ministère n'avait pas le droit de diriger les travaux constituants en déposant un projet de révision, que même les ministres n'avaient pas entrée dans le Congrès en qualité de ministres, et que le Président de la République ne pouvait ni convoquer, ni ajourner le Congrès, ni clôturer sa session[3].

Que le Congrès n'ait pas de pouvoir législatif, cela est in-

[1] Chambre, séance du 1er juillet, *Off.* du 2, 1538-39. L'*Off.* enregistre des « exclamations » à gauche.

[2] *Off.*, 9 août, 58. — Cpr. Sénat, disc. de M. Jules Simon, *Off.*, 25 juillet, 1339, s.

[3] Ass. nat., *Off.*, 8 août, 49.

contestable, sinon il serait trop facile de rendre illusoires les garanties résultant de la dualité des Chambres et d'exposer le pays à tous les dangers d'une Chambre unique.

Et lorsque le Congrès, au lieu d'abroger les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat, a cru devoir leur ôter la valeur constitutionnelle, en leur donnant provisoirement le caractère d'une loi organique, on a pu avec assez de raison contester la légitimité de ce vote[1]. Le Congrès a, en effet, créé une loi qui n'existait pas, il s'est attribué un véritable pouvoir législatif. Sans doute cette loi ne devait pas durer et, en fait, elle a été remplacée par la loi du 9 décembre 1884. Toutefois la durée de la loi importe peu : il y a là un précédent regrettable au point de vue du droit pur, bien que sans doute peu dangereux en pratique.

Mais, si le Congrès n'a pas l'exercice du pouvoir législatif, il s'ensuit que son existence active ne saurait paralyser les autres pouvoirs. Il y a sans doute une impossibilité matérielle de réunir à la fois le Parlement législatif et l'Assemblée nationale, puisque ces deux grands corps se composent des mêmes membres. Aucun texte de la Constitution ne dit que le Congrès, dès qu'il existe, dès qu'il s'occupe légitimement de la révision, paralyse les autres pouvoirs.

Président, Cabinet, Chambre, Sénat, toutes ces autorités publiques continuent d'exister plus ou moins activement.

Le Chef de l'État et les ministres ne cessent pas de commander à l'armée des fonctionnaires pour assurer partout l'exécution des lois.

La Chambre et le Sénat gardent le droit de se réunir séparément, si cela est nécessaire dans l'intérêt du pays. Il n'y a aucune impossibilité matérielle à ce que les deux Chambres se réunissent dans l'intervalle des séances du Congrès. Les questions diplomatiques urgentes peuvent rendre nécessaires des séances législatives. Le Congrès pourrait d'ailleurs suspendre ses réunions pour permettre au Parlement de délibérer mû-

[1] Andrieux : Ass. nat., *Off.*, 13 août, 131.

rement sur la déclaration de guerre ou les traités de paix.

C'est ce qui a failli se produire en 1884, à propos des affaires du Tonkin et si la suspension des séances du Congrès n'a pas été admise, c'est uniquement parce qu'elle n'a pas été nécessaire, au sentiment de la majorité, et nullement parce que le Congrès aurait pour effet de paralyser par son existence l'activité et presque l'existence du Parlement législatif[1].

Il résulte de là cette conséquence très importante, que le Président de la République, les Ministres et les Chambres peuvent pendant le Congrès, comme avant et après, exercer tous les droits qui dérivent pour eux de la Constitution.

Le Président pourrait ajourner les Chambres pour un mois, ou bien, après avoir obtenu un avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés. Il y aurait ainsi, de par la volonté du Chef de l'État, une impossibilité temporaire d'existence pour le Congrès. Cela peut d'ailleurs être très utile au pays. Les réflexions que la durée de l'ajournement facilitera, le plébiscite indirect résultant des élections générales suivant une dissolution, assureront au pays une influence directe et décisive sur la révision elle-même. La persistance des prérogatives du Président, au lieu d'être pour ce dernier un privilège exorbitant, une violation du pouvoir constituant et de la souveraineté nationale, est, en réalité le vrai, le sûr moyen de donner au pouvoir constituant plus de maturité, de force et de respect et de sanctionner plus efficacement les droits de la souveraineté nationale, en donnant la parole au pays tout entier.

De ce que la Constitution reconnaît au Président de la République le droit de participer à l'exercice du pouvoir constituant, il s'ensuit que le Congrès peut être saisi d'un projet détaillé de révision proposé par le Gouvernement. C'est là une suite de l'initiative du Chef de l'État. Le Cabinet subsiste toujours comme son organe nécessaire et responsable. Les ministres ont donc le droit d'entrer au Congrès, d'y prendre la

[1] Propos. G. Périn, Ass. nat., *Off.*, 12 août, 103, s.

parole et de poser la question de confiance soit individuellement, soit collectivement. La responsabilité ministérielle continue de s'appliquer et peut se traduire par la démission d'un ou plusieurs ministres, par la chute d'un cabinet tout entier. La Chambre pourrait d'urgence se réunir pour discuter et admettre une accusation politique contre le Cabinet ou contre un ministre, et déférer les inculpés au jugement du Sénat.

C'est donc avec raison que l'Assemblée nationale a délibéré sur un projet gouvernemental et a ainsi implicitement admis que le Cabinet avait le droit de diriger les travaux du pouvoir constituant. C'était le seul moyen de respecter pleinement le droit d'initiative que la Constitution de 1875 a formellement reconnu au Chef de l'État[1].

Le seul droit que le Président de la République ne possède pas à l'égard du Congrès, c'est celui de le convoquer et de clôturer sa session. C'est le Président du Sénat qui a ce droit[2].

Étendue de la révision. — Nous avons déjà dit que les deux Chambres et l'Assemblée nationale avaient décidé que les pouvoirs de cette dernière étaient limités par la formule identique adoptée séparément dans chaque Chambre.

Au fond, cette doctrine de la révision limitée a été admise, malgré le texte de l'article 8 de la loi du 25 février 1875, uniquement pour des motifs d'opportunité politique. Le Sénat ayant au Congrès une voix contre deux, à raison de son infériorité numérique, on a pensé, avec assez de vraisemblance, qu'il n'admettrait jamais le principe de la révision, s'il n'avait pas de garanties en faveur de la révision limitée.

La discussion a été extrêmement longue et la question est épuisée, mais non résolue, puisque la Constitution de 1875 n'a pas été modifiée et que les difficultés résultant de son texte subsistent toujours[3]. Les précédents de 1879, de 1882, de 1884,

[1] *Off.*, 9 août, 58.
[2] Arg., art. 11, loi du 16 juillet 1875.
[3] M. Bernard-Lavergne, partisan de la révision illimitée, a inutilement demandé que, pour l'avenir, la Constitution se prononçât pour la révision limitée : Chambre, *Off.*, 25 juin, 1471. Au reste, l'Assemblée nationale repoussa par la question préa-

sont contradictoires. L'Assemblée nationale a discuté et voté un amendement, relatif à l'inéligibilité des Princes, qui ne se trouvait ni dans la formule votée par les deux Chambres, ni dans le projet de révision présenté par le Cabinet. La révision n'a donc pas été absolument limitée. Et à moins de soutenir la nullité de cet amendement, il faut bien reconnaître que le Congrès n'est pas resté fidèle à sa doctrine apparente, officiellement proclamée, qu'il s'est reconnu un libre pouvoir constituant et qu'il a pratiqué la doctrine de la révision illimitée.

M. Dreyfus, à la Chambre, M. Dauphin, au Sénat, M. Gerville-Réache, à l'Assemblée nationale, ont comme MM. Laboulaye et Méline en 1879, comme M. Gambetta en 1882, soutenu la théorie de la révision limitée[1].

On a repoussé, non-seulement la révision illimitée, « intégrale » proposée par M. Barodet, mais aussi la révision « indicative » de M. Goblet, qui voulait des considérants limitatifs et une formule de révision générale, ou celle de M. Allain-Targé, qui mentionnait, non pas seulement les articles à examiner, mais les solutions désirées par les Chambres[2].

M. Léon Renault, déduisant les conséquences logiques de la révision limitée, demandait que la formule de révision votée par les deux Chambres portât les solutions précises sur tous les articles révisés, le Congrès étant simplement appelé à se prononcer par oui ou non. C'était vraiment le seul moyen très net de sanctionner la doctrine officielle. On a reculé devant cette

lable l'amendement Schœlcher, appuyé par M. Floquet, en faveur de la révision illimitée : *Off.*, 10 août, 74-77.

[1] Dreyfus : Chambre, *Off.*, 10 juin, 1289, s. — Dauphin : Sénat, *Off.*, 22 juillet, 1302. — Gerville-Réache : Ass. nat., *Off.*, 7 août, 30, s.

Cpr. *passim* les discours des trois rapporteurs, des ministres et des membres de la majorité. Voir spécialement : Wallon, Sénat, *Off.*, 25 juillet, 1328. — Jules Ferry : *Off.*, 26 juillet, 1349, s.

Aj. Bozérian, sénateur : *Étude sur la révision de la Constitution* de 1875 (in-8°, 1884).

[2] Dreyfus, *l. c.*, 55, s., 1290. La doctrine de la révision limitée avait été soutenue par M. Laferrière, président de section au Conseil d'État, dans une brochure parue en décembre 1881 (*L'article 8 de la Constitution. Interprétation de la clause de révision*).

violation flagrante de la Constitution de 1875, en disant que le droit d'initiative appartient aux Chambres, mais que le Congrès seul a le droit de décision[1]. On a évité ce déplacement trop apparent du pouvoir constituant au profit du Parlement législatif. En réalité le déplacement s'est opéré, sauf pour l'amendement dont nous avons parlé. Le Congrès, grâce à la question préalable opposée à tous les amendements, s'est réduit au rôle de Chambre d'enregistrement. Il a constaté et donné la force exécutoire aux volontés des deux Chambres législatives, qui ont exercé la vraie fonction constituante.

Les partisans de la révision limitée ont soutenu que le Congrès est un mandataire des deux Chambres et que le vote de celle-ci limite l'étendue de ses pouvoirs.

Sans doute le Parlement peut se prononcer pour une révision totale, mais qui peut le plus, peut le moins : rien ne l'empêche de ne voter qu'une révision limitée.

Les membres du Congrès étant uniquement les députés et les sénateurs, il y a entre eux un véritable contrat d'honneur de respecter au Congrès les limites posées à son droit constituant par les votes séparés des deux Chambres.

La révision serait en fait impossible si le Sénat se trouvait à la merci de la Chambre des députés dans le Congrès. Il faut donc admettre ces deux idées du mandat limitatif et du contrat d'honneur.

Tels sont les deux arguments de droit et la raison d'opportunité politique qui se retrouvent dans tous les rapports et dans tous les discours en faveur de la révision limitée.

Suivant cette doctrine le Congrès pouvait délibérer uniquement sur les questions qui lui étaient soumises par les deux Chambres, il n'avait de liberté que pour les réponses à faire, pour les solutions à adopter.

Il faut bien avouer que ces divers arguments sont loin d'être décisifs et que l'on n'a pas répondu aux objections nombreuses,

[1] L. Renault : Chambre, *Off.*, 25 juin, 1472, s. — La minorité de la commission au Sénat était du même avis que M. Renault (Dauphin : *Off.*, 22 juillet, 1312).

[2] Dreyfus, *ibid.*, 1477, s.

pressantes, décisives, qui ont été formulées par les partisans de la révision illimitée[1].

Les arguments que l'on a cherchés soit dans les précédents en France, soit dans la législation comparée en faveur de la révision limitée, auraient une certaine valeur s'il s'agissait de voter une nouvelle Constitution, de modifier le système de 1875, mais ces précédents sont au contraire décisifs en faveur de la révision illimitée. Par cela même que l'article 8 de la loi du 25 février 1875 ne rappelle aucune des restrictions antérieurement admises, le pouvoir constituant est tout à fait libre dans les mains du Congrès. A supposer, ce qui n'est pas, que le silence du législateur laisse un doute, ce doute doit s'interpréter en faveur de la pleine indépendance de l'Assemblée nationale.

L'argument tiré de l'idée de mandat est de pure imagination. Il n'y a rien dans l'article 8 qui permette de près ou de loin de supposer l'idée d'un mandat donné par les deux Chambres et exécuté par le Congrès.

Ce serait, qu'on le remarque bien, un mandat impératif dans toute la force du terme. Or la loi du 30 novembre 1875 a formellement proscrit le mandat impératif, qui est la négation du régime parlementaire. Ce qui n'est pas permis aux électeurs du suffrage universel, ne saurait être permis aux élus de ce même suffrage direct ou indirect.

Puis, est-il vraiment possible de trouver un mandat dans cette déclaration qu' « il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles », pour employer les expressions mêmes de l'article 8?

Un mandat, dans le sens juridique du mot, détermine les actes à faire, les solutions à adopter, il établit des limites aux pouvoirs qu'il confère, il précise le détail de la conduite à tenir en vue d'un but déterminé.

[1] Voir notre *Manuel, suprà*, 58 à 65.
Madier de Montjau : Chambre, *Off.*, 24 juin, 1458, s. — Bernard-Lavergne, *Off.*, 25 juin, 1470. — Ch. Floquet : Ass. nat., *Off.*, 10 août 1874. — Andrieux : *Off.*, 8 août, 50, s.

Peut-il y avoir un mandat donné par le Parlement au Congrès? Oui, si les deux Chambres confisquent la réalité du pouvoir constituant, malgré la loi de 1875 qui ne leur donne que le pouvoir législatif et l'initiative de la révision, le droit d'ouvrir la porte de la salle où s'assemblera le Congrès.

Dire que l'accord exigé par l'article 8 suppose un objet certain, qui sera la formule identique adoptée par les deux Chambres[1], c'est décider que celles-ci ont le droit et le devoir d'indiquer non pas seulement les questions à discuter, mais aussi, mais surtout les solutions à adopter. On n'a pas osé le faire, car cela aurait constitué un mépris trop évident du texte même de l'article 8. Mais si cela n'est pas licite, quel est ce mandat obscur et incomplet, quel est ce contrat incertain et vague, qui ne donneront aucune garantie aux mandants, aucune sécurité aux contractants, qui laisseront aux prétendus mandataires une redoutable liberté d'appréciation.

Un particulier qui donnerait un tel mandat, commettrait une grave imprudence : le mandataire serait pour le mandant un maître absolu et omnipotent.

Non l'idée de mandat n'existe pas, ne pouvait pas exister dans l'esprit du législateur de 1875. Les Chambres décident s'il y a lieu à révision. Le Congrès dira quelle est l'étendue de cette modification des lois constitutionnelles : il peut les bouleverser en totalité, ou ne toucher qu'à quelques articles. Lui seul est juge de la question, parce que lui seul a le pouvoir constituant. La doctrine contraire, si elle est logique, doit déplacer complétement ce pouvoir au profit des deux Chambres et faire de l'Assemblée nationale un bureau d'enregistrement.

On a dit encore : Le Congrès réuni pour élire le Président de la République, ne pourrait pas s'occuper de révision : pourquoi? « Parce qu'il n'a jamais de compétence que dans les limites de son mandat[2] ». Eh bien! il doit en être de même

[1] Laferrière : *l. c.*, 18, s.
[2] Bozérian : *l. c.*, 56-57.

pour la révision : la formule votée par les deux Chambres sera la limite du pouvoir de l'Assemblée nationale.

Sans doute le Congrès ne pourrait pas exercer le pouvoir constituant lorsqu'il est appelé à élire le Chef de l'État : mais cela tient à ce fait qu'il est alors une pure assemblée électorale[1]. Et puis, le préliminaire indispensable pour qu'il puisse exercer le pouvoir constituant n'a pas été rempli : il n'y a pas eu de délibérations séparées dans les Chambres.

Mais dans les deux hypothèses il est anti-juridique de soutenir que le Congrès agit en vertu d'un mandat, dont le mandataire serait difficile à trouver pour le premier cas. Il y a, ce qui est bien différent, deux attributions bien distinctes, résultant de deux articles de la Constitution de 1875. Les deux Chambres, qui ont aussi leurs attributions propres, ne créent pas les pouvoirs du Congrès : elles se bornent à les mettre en œuvre quand il s'agit de révision, à provoquer l'activité de la fonction constituante attribuée à l'Assemblée nationale par la loi du 25 février 1875.

La doctrine de la révision limitée était si peu dans l'esprit des législateurs de 1875, qu'il est impossible de trouver une sanction véritable à ce prétendu principe. Ni la Chambre, ni le Sénat, ni le Président et ses ministres ne peuvent trouver une garantie contre la révision illimitée si le Congrès veut la voter. C'est indirectement, par voie de répercussion qu'il est possible, en agissant sur les Chambres par l'ajournement, sur la Chambre des députés par la dissolution, qu'il est possible de retarder le bouleversement de la Constitution. Mais si les réflexions provoquées par l'ajournement, les élections suivant la dissolution ne modifient pas la majorité des Chambres et du Congrès, rien ne peut empêcher la révision illimitée et un Congrès à venir pourra seul détruire les institutions créées par la révolution totale et légale que le Congrès aurait cru nécessaire.

Cela est si vrai que M. Jules Ferry, répondant à M. Jules Simon, qui demandait pour le Sénat des garanties positives et

[1] Loi 25 février 1875, art. 7.

certaines, invoquait simplement le contrat d'honneur liant députés et sénateurs : « Voilà les vraies garanties; je le répète, ce sont des garanties morales, je déclare qu'il n'y en a pas d'autres ».

Et le président du Conseil, rééditant un mot de Guizot, ajoutait : « On ne fait pas la procédure des révolutions[1] ».

Pour nous, au lieu de voir dans la révision illimitée, dépassant les termes de l'accord préalable intervenu entre les deux Chambres, une violation de la Constitution, nous ne pouvons y voir qu'un usage, plus ou moins contestable en fait, mais irréprochable en droit, de la prérogative constituante qui appartient au Congrès.

Certes, nous ne pensons pas qu'un droit est inexistant par cela même qu'il n'a pas de sanction positive et légale. Mais l'absence de sanction nous paraît ici une véritable preuve de l'absence du droit prétendu en faveur des Chambres. Si le législateur de 1875 avait voulu établir la révision limitée, comme les législateurs qui l'avaient précédé en France et à l'étranger, il l'aurait dit et il n'aurait pas oublié de sanctionner ce principe. S'il ne l'a pas fait, c'est qu'il a permis la révision illimitée et au fond il pensait surtout à une révision totale en faveur de la monarchie.

C'est par la question préalable que M. Jules Ferry avait promis de faire observer le contrat d'honneur intervenu entre les Chambres. C'était évidemment une garantie incertaine, car elle dépendait de la volonté même du Congrès. En fait, malgré les vives résistances de l'Opposition, la question préalable a été votée contre tous les amendements, sauf deux proposés par M. Andrieux : l'un, établissant l'inégibilité des Princes, a été adopté; l'autre, tendant à l'abrogation des articles 1 à7 de la loi du 24 février 1875, a été rejeté.

Y avait-il d'autres moyens pratiques de limiter la révision?

« Le Président n'est pas désarmé, disait M. Wallon. Il a la question préalable; il peut lever la séance; il peut clore la

[1] Sénat, *Off.*, 26 juillet, 1349.

session; il peut s'en aller. Mais si l'Assemblée reste? Alors c'est une Assemblée révolutionnaire, ce n'est plus le Congrès [1] ».

Dans la même séance, M. Jules Simon indiquait la démission du Cabinet, mais en observant que la garantie n'était pas bien sérieuse et que le Chef de l'État aurait de la peine à trouver des ministres ayant une majorité solide et pouvant en même temps empêcher les entreprises du Congrès [2].

M. Bozérian estimait que le Président du Congrès devrait refuser de mettre en délibération tout projet dépassant les limites du mandat donné par la Chambre au Congrès [3].

En outre, le bureau du Congrès, qui est en même temps le bureau du Sénat, pourrait se retirer.

Enfin, la majorité même du Congrès, en abandonnant la salle des séances, empêcherait toute délibération valable [4].

Cette dernière garantie serait efficace. La Constitution exige, en effet, que la révision constitutionnelle soit votée à la majorité des membres composant l'Assemblée nationale. Le départ de cette majorité empêcherait donc le Congrès de continuer légalement ses travaux. On ne pourrait pas ici invoquer le principe appliqué dans toutes les assemblées délibérantes et qui permet à la minorité de ne pas être à la discrétion de la majorité négligente ou systématiquement absente. Il suffit, soit de constater au scrutin public l'insuffisance des présents, soit de convoquer spécialement les absents, après ce vote, pour que le second vote soit valable quel que soit le nombre des présents. La nécessité d'une majorité constitutionnelle fixée d'avance empêcherait la minorité du Congrès de continuer valablement ses travaux.

Les autres garanties invoquées par MM. Wallon, Jules Simon et Bozérian sont illusoires.

[1] *Off.*, 25 juillet (Sénat), 1331.

[2] *Ibid.*, 1339.

[3] M. Bozérian (*l. c.*, 68) invoque un précédent créé par M. Gambetta (Chambre, 4 juin 1880). L'argument n'est pas topique, car il s'agissait d'un projet de M. Keller qui aurait eu pour effet de modifier l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875. Évidemment, la Chambre ne pouvait pas prendre une pareille décision : elle aurait usurpé le pouvoir constituant.

[4] *Id.*, 68 et s.

Si le Président et le bureau du Sénat ne remplissaient pas au Congrès les fonctions qui leur sont confiées par l'article 11 de la loi du 16 juillet 1875, nous nous demandons si le Congrès ne pourrait pas élire un Président ou un bureau, soit directement, soit après en avoir requis le Sénat et sur le refus de ce dernier de procéder à cette élection. Il paraît inadmissible que les travaux d'une Assemblée souveraine au plus haut degré, comme le Congrès, soient à la discrétion du bureau du Sénat. Aucune Chambre ne peut être réduite à l'inaction par la volonté de son bureau. Il est contraire aux vrais principes démocratiques, à la souveraineté nationale, de faire du Président d'une assemblée le maître de ses travaux, au lieu d'en être le directeur, qui, dans le doute, doit consulter la majorité de ses collègues. Ici le Président serait plus encore que le maître des travaux du Congrès, il serait l'arbitre de son existence même. Cela est-il possible?

La doctrine de la révision limitée est donc contraire à la Constitution, — dangereuse par l'arbitraire inévitable qu'elle laisse au Congrès, chargé de décider quelle est la portée et l'étendue des questions posées par les Chambres, — dépourvue de toute sanction efficace, qui garantisse l'observation par le Congrès de la formule de révision votée séparément par les députés et les sénateurs.

L'Assemblée nationale de 1884, qui s'est prononcée si énergiquement en faveur de la pratique de la révision limitée, a créé un précédent redoutable en faveur de la doctrine contraire. Nous savons, en effet, qu'elle a admis l'amendement de M. Andrieux sur l'inéligibilité des Princes. Or, cet amendement avait été discuté, mais non voté par la Chambre, il n'en avait pas été question au Sénat, il ne se trouvait pas dans le projet déposé à l'Assemblée nationale par le Gouvernement. C'est la Commission des Trente, qui, de l'aveu du Cabinet, l'a introduit dans son projet[1], en invoquant ce fait que M. le Président du Conseil

[1] Andrieux : Chambre, *Off.*, 2 juillet, 1544. s.; 1547 — 1 août, 1943, s. — Gerville-Réache : Ass. nat., *Off.*, 7 août, 32. — Baragnon, *Off.*, 12 août, 102.

s'était, dans la Chambre des députés, engagé à le soutenir devant le Congrès.

Mais, a-t-on fait observer, le Sénat n'a même pas délibéré sur cet amendement? « Pour dire que nous n'avons pas l'assentiment du Sénat, s'est écrié M. Gerville-Réache, il faudrait supposer que les sénateurs ne lisent pas le *Journal officiel...* Je me demande comment on pourrait prétendre que le Sénat n'y a pas adhéré par son silence[1] ».

C'était inventer un mandat ou un contrat tacite, ce qui augmentait encore un peu plus l'arbitraire que la théorie de la révision limitée laisse au Congrès.

Il est vrai que le mandat tacite n'a pas paru assez élastique pour permettre le vote de l'amendement par lequel M. Jules Roche établissait l'incapacité des Princes pour toute fonction publique ou élective. La Commission l'a renvoyé à la prochaine loi électorale et M. Jules Ferry a eu des scrupules « de dépasser à ce point les termes du contrat[2] ».

C'était avouer que les termes du contrat exprès intervenu entre les deux Chambres étaient dépassés même par l'amendement Andrieux.

C'est donc avec raison que M. Andrieux disait : « Il n'y a plus de révision fermée. Le Gouvernement, d'accord avec la Commission des lois constitutionnelles, à ouvert une brèche profonde, brèche par laquelle tout peut passer[3] ».

En dépassant ainsi les termes du contrat si souvent invoqué, le Congrès n'a rien fait d'illégal, il a usé d'une prérogative qui nous paraît lui appartenir incontestablement. Nous n'avons pas à examiner si l'amendement a été bien choisi pour l'affirmation de son plein pouvoir constituant, et si l'inéligibilité des Princes n'est pas à la fois un principe inutile, et une violation de l'égalité des citoyens devant la loi.

Procédure de la révision. — En 1879 la révision étant d'initiative parlementaire, le Sénat avait été saisi de la question,

[1] Ass. nat., *Off.*, 9 août, 59.
[2] Gerville-Réache, *l. c.*, 32. — Jules Ferry : *Off.*, 12 août, 100.
[3] Ass. nat., *Off.*, 8 août, 50.

non par le renvoi du projet voté par la Chambre, mais par une lettre du Président de cette dernière au Président du Sénat. On avait ainsi respecté la spontanéité que la Constitution reconnaît à chaqueChambre.

En 1884, comme en 1882, le projet d'initiative gouvernementale n'a pas été déposé simultanément aux deux Chambres[1].

Cette pratique est peut-être regrettable. La liberté et l'égalité des Chambres ne sont pas bien respectées, le premier vote créant un privilège favorable, ou bien, s'il y a eu rejet empêchant la seconde Chambre de délibérer[2].

La manière de compter la majorité requise pour le vote des lois constitutionnelles a donné lieu à de vives discussions à l'Assemblée nationale de 1884.

Est-ce d'après le nombre des députés et sénateurs vivants, ou bien d'après le nombre légal des représentants du pays, qu'il faut calculer cette majorité?

L'article 8 de la loi du 25 février 1875 dit : « Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale ».

La Constitution n'est pas très claire. En 1875, M. Baragnon, ayant posé la question discutée en 1884, n'obtint aucune réponse.

En 1879, le bureau du Sénat, dans le projet de mesures qu'il avait adopté, en vue du Congrès, pour être communiqué au bureau de la Chambre, avait fixé la majorité « d'après le nombre des députés et des sénateurs en exercice ». Or, pour calculer la majorité, le président Martel adopta le chiffre légal de la Chambre des députés (533) et du Sénat (300) et la fixa à 417[3]).

Ce précédent a été suivi en 1884. La Chambre ayant 857 membres[4], la majorité requise a été fixée à 429. C'est donc

[1] Chambre, 24 mai 1884. Sénat, 5 juillet.

[2] Poudra et Pierre : *Traité de droit parlementaire*, Supplément, 26°, p. 3-4.

[3] Poudra et Pierre : *l. c.*, suppl., p. 7, 28, 292.

[4] C'est par erreur que dans notre *Manuel, suprà*, p. 246, 252, nous avons donné le chiffre de 555.

d'après le nombre de sièges, et non d'après le chiffre réel des représentants que cette majorité est calculée. Elle n'est donc pas diminuée par les décès ou les démissions.

La discussion, à propos de la majorité, a porté sur deux points. Comment faut-il la calculer? Faut-il l'appliquer à tous les votes du Congrès, ou seulement à ceux qui portent révision de la Constitution?

M. Naquet voulait l'appliquer à tous les votes et ne déduisait pas les sièges vacants : il voulait toujours la majorité fixe de 429 voix[1].

M. Léon Renault soutenait que la majorité était exigée pour les votes portant révision, non pour les autres décisions et spécialement pour la question préalable opposée aux divers amendements. En outre, M. Renault voulait déduire les sièges des représentants décédés ou démissionnaires. Sans cela, on ferait voter les morts, on compterait des sièges que la Constitution elle-même oblige à laisser vacants[2]. Si la Constitution avait voulu que la majorité fût calculée d'après le nombre légal des députés et des sénateurs, elle l'aurait dit, à l'exemple du règlement de l'Assemblée nationale de 1871 sur le chiffre du *quorum* exigé pour la validité des délibérations[3].

L'Assemblée nationale de 1884 s'est prononcée pour l'opinion soutenue par MM. Baragnon et Lepère. Elle a fixé la majorité à 429 et ne l'a exigée que pour les votes portant révision des lois constitutionnelles[4].

Le bureau de l'Assemblée nationale n'a pas de questeurs, à la différence des deux Chambres. Pour suppléer à cette lacune, il a été admis en 1884 que les questeurs de celles-ci étaient les « administrateurs de tous les intérêts matériels du Congrès ». En conséquence les questeurs ont proposé et fait voter par

[1] Ass. nat., *Off.*, 10 août, 77. C'est à tort que M. Naquet a employé l'expression *quorum*, qui a un autre sens.

[2] Ancien article 23 de la loi du 20 août 1875. Il a été modifié par l'article 8 de la loi du 9 décembre 1884.

[3] *Off.*, 10 août, 79, 81, s. — Cpr. en ce sens Ch. Lefebvre : *Études sur les lois constitutionnelles de* 1875, 202, s.

[4] *Off.*, 10 août, 80-83. — Cpr. en ce sens Laferrière : *l. c.*, 40.

tous les représentants au profit des victimes du choléra une subvention de 50,000 fr. prélevée sur l'indemnité parlementaire[1].

En 1884, comme en 1879, le Congrès a adopté le règlement de l'Assemblée de 1871, sauf le calcul de la majorité. Il y a eu d'ailleurs une vive discussion et quelques modifications de détail ont été admises. Le scrutin secret a été supprimé[2]. La suppression de la question préalable, qui a servi à rejeter tous les amendements contraires au contrat de révision entre les deux Chambres, a été inutilement proposée[3].

Le droit de demander une nouvelle délibération ne peut pas être exercé par le Président de la République à l'égard des lois portant révision des lois constitutionnelles. Ce droit ne s'applique qu'aux actes du pouvoir législatif[4].

Cette question a été résolue d'une manière bien différente en Norvège et en Portugal.

En Norvège, M. Sverdrup, le chef de l'Opposition, a fait décider par le Storthing que les lois constitutionnelles n'auraient pas besoin d'être sanctionnées par le Roi. M. Sverdrup s'appuyait sur l'idée de souveraineté nationale, représentée par le Storthing. C'était oublier qu' « un des pouvoirs publics ne saurait, de sa seule autorité, élargir ses attributions aux dépens de l'autre[5] ».

Les ministres ont été mis en accusation, jugés par leurs adversaires politiques, condamnés à la destitution et à de fortes amendes, et remplacés par M. Sverdrup et ses amis. Pour ménager la prérogative royale, on a voté une nouvelle loi constitutionnelle, établissant, sous l'apparence du régime parlementaire, l'omnipotence des représentants, et le servage des ministres à l'égard du Storthing. Le roi a sanctionné, en 1884,

[1] *Off.*, 14 août, 166.

[2] *Off.*, 5 août, 2 à 8. — Même suppression admise par la Chambre des députés (séance du 2 février 1885).

[3] *Off.*, 8 août, 35, s. — 12 août, 94.

[4] *Suprà*, 479.

[5] Pierre Dareste : *La dernière crise politique en Norvège*, Revue des Deux-Mondes, 15 novembre 1884, 358.

ce même principe auquel il avait opposé son *veto* en 1880. En réalité, le roi s'est soumis aux exigences de la majorité révolutionnaire et la Norvège a créé un précédent redoutable pour la solidité et la durée de sa Constitution. En fait, malgré les apparences, il a été admis que le Storthing pouvait se passer de la sanction royale pour le vote des lois constitutionnelles[1].

En Portugal, au contraire, la Chambre des députés a spontanément décidé par 74 voix contre 9 que la révision constitutionnelle décidée en principe par la loi du 25 mai 1884 et qui sera votée par les Chambres dans la session de 1885, aurait besoin, pour être exécutoire, de la sanction du roi, comme cela s'applique aux lois ordinaires[2].

En France, il faut que les lois soient promulguées par le Chef de l'État et publiées en la forme légale. La publication, acte purement matériel est évidemment nécessaire pour les lois constitutionnelles révisées. En est-il de même de la promulgation? Nous sommes porté à adopter la négative.

Nous avons essayé d'établir que la promulgation est un acte législatif, un préliminaire indispensable à l'exécution de la loi, mais non un acte d'exécution[3].

Le droit de promulguer s'explique par la collaboration du Chef de l'État avec les Chambres pour l'exercice du pouvoir législatif. Dans le délai de promulgation, le Président peut demander aux Chambres une nouvelle délibération.

Or, dans la Constitution, il n'est pas dit un mot de la promulgation des lois constitutionnelles. Tout ce que les lois de 1875 disent de la promulgation s'applique exclusivement aux actes du pouvoir législatif et la formule de promulgation a été réglée en prévoyant les votes distincts du Sénat et de la Chambre. A ce point de vue, il n'est pas fait mention des lois votées par le Congrès[4].

[1] *Idem, ibidem,* 366 et s. — Voir *suprà,* 479 et s.

[2] G. Laneyrie : *Chambres portugaises,* Bulletin de la Soc. de législation comparée, 1884, 665 et s. — 1885, 176 et s.

[3] *Suprà,* 375 et suiv.

[4] Loi du 25 février 1875, art. 3. — Loi du 16 juillet 1875, art. 7. — Décret du

D'un autre côté, le Président n'a pas, nous l'avons déjà dit, le droit d'imposer au Congrès une nouvelle délibération.

Donc, si, comme en 1879, le Chef de l'État n'a pas pris l'initiative de la révision, il ne collabore en rien à l'exercice du pouvoir constituant. Même s'il exerce ce droit d'initiative, comme en 1884, son rôle est très restreint : ni *veto* suspensif, ni promulgation.

Cela est assez logique, étant donnée l'idée du pouvoir constituant admise dans notre démocratie républicaine. Ce pouvoir domine toutes les autorités publiques, il en est le maître absolu il peut les déplacer, les bouleverser, les supprimer : il est omnipotent. Nulle part ne se trouve un moyen de résister à ses décisions et de les faire annuler. C'est la révolution souveraine, en activité légale.

Nous ne voulons pas juger ici ce qu'il y a de dangereux et d'excessif dans cette idée, qui est propre à la France et que ni les Anglais, ni les Américains ne veulent admettre[1]. Nous nous bornons à en déduire les conséquences légales. Or, cette idée étant admise, les décisions du Congrès sont souveraines, et dès qu'elles sont connues, publiées, elles sont exécutoires. Point de plébiscite pour les ratifier. Point de nouvelles élections pour les confirmer. Point de promulgation. Rien dans la Constitution n'est assuré de durer. Et si le Congrès supprime, comme on l'a proposé en 1884, la Présidence de la République, on n'aura pas besoin de prier le condamné de signer lui-même son arrêt de mort.

En Angleterre, aux États-Unis, en Portugal, et à vrai dire dans la plupart des pays, la révision est le résultat de transactions lentement préparées entre les pouvoirs publics, qui se bornent à consacrer les déplacements d'influence, à réaliser les réformes demandées avec persistance par tout le pays. Ce n'est pas la révolution légale, avec ses généreuses ardeurs et ses espérances surhumaines, trop souvent accompagnées de décou-

6 avril 1876. Les lois constitutionnelles doivent donc porter la date de leur adoption et non celle de leur promulgation de fait.

[1] Boutmy : *Etudes de droit constitutionnel*, l. c.

ragrantes déceptions. C'est le progrès sage, patient, fécond, durable, qui affermit les conquêtes passées et prépare les conquêtes à venir.

Saurons-nous jamais nous dépouiller de nos habitudes de métaphysiciens révolutionnaires, pour acquérir ces vertus de patience, de désintéressement, de modération, de tolérance, sans lesquelles la liberté politique et la liberté civile demeurent une décevante illusion?

II.

Vote des lois de finances.

Chaque année le vote du budget donne lieu à d'irritantes discussions entre les deux Chambres. Les députés, invoquant leur titre d'élus du suffrage universel, soutiennent que le Sénat n'a qu'un droit de remontrance en matière financière. Si la Chambre ne tient pas compte du vœu des sénateurs, ceux-ci doivent s'incliner; le dernier mot appartient aux députés.

Si cette doctrine était admise, ce serait l'annihilation du Sénat. Presque toutes les lois aboutissent à une dépense. Si la Chambre a l'omnipotence absolue en matière de crédits à ouvrir, de dépenses à autoriser et d'impôts à établir, le pays sera en réalité gouverné par une Convention.

Nous avons dit combien cette doctrine était contraire aux précédents, au texte de la Constitution et aux pratiques de tous les peuples[1].

La question, posée chaque année, jamais résolue, est toujours provisoirement ajournée, grâce à des concessions réciproques. Toutefois le Sénat résiste de moins en moins. S'il maintient en droit sa faculté d'amender le budget et de rétablir les crédits supprimés, il cède de plus en plus sur les détails d'application, comme si la durée de la controverse affaiblissait

[1] *Suprà*, 280, *s*.

chez les sénateurs la conscience de leurs droits constitutionnels[1].

La question a été vivement discutée en 1884. Le Gouvernement proposait la révision de l'article 8 de la loi du 24 février 1875 afin de décider que le droit d'amendement du Sénat serait épuisé par un premier vote et que si la Chambre persistait à supprimer le crédit, le Sénat devrait s'incliner. Il est vrai que M. Jules Ferry proposait de n'appliquer ce principe, conforme, disait-il, à la pratique suivie depuis 1876, que s'il s'agissait de crédits purs et simples, mais non pour les crédits ouverts en vertu des lois et décrets organiques des services publics. Ces derniers n'auraient pas pu être supprimés par voie budgétaire : une loi ordinaire pouvant prendre naissance au Sénat et exigeant l'accord des deux Chambres serait devenue nécessaire pour l'abrogation de ces lois et la suppression des crédits indispensables à leur exécution[2].

La question n'est donc sérieusement discutée que pour les crédits supprimés par la Chambre, rétablis par le Sénat. On n'a jamais sérieusement contesté au Sénat le droit de diminuer les dépenses, ni de refuser la création de taxes nouvelles[3]. La question du rétablissement des crédits est compliquée par cette distinction entre les crédits ordinaires et les crédits ouverts en vertu des lois sur les services publics.

[1] Voir Chambre, *Off.*, 10 mars 1885. — Sénat, *Off.*, 20 mars 1885.

Le Sénat a discuté faiblement, cédé sur presque tous les points, afin d'éviter l'expédient des douzièmes provisoires, et admis par exemple la suppression des crédits pour toutes les facultés de théologie, catholiques et protestantes, alors que les professeurs de ces facultés sont inamovibles.

[2] J. Ferry : Chambre, *Off.*, 25 mai, 1121. — Sénat, *Off.*, 26 juillet, 1350, 1352.

[3] « Nous n'avons pas la clef de la caisse, me dit M. Oudet, mais nous avons un droit qui est bien plus considérable dans la gestion des finances, c'est celui de fermer la clef de la caisse. Nos attributions sont identiques à celles de la Chambre ; le texte de la Constitution est formel à cet égard. » Léon Say : Sénat, *Off.*, 7 décembre 1884, 1851.

M. Wallon a soutenu la même doctrine au Sénat. Il a montré que les mots « présentées et votées » qu'il a introduits en 1875 dans son amendement devenu l'art. 8, ont simplement pour but d'empêcher que le Sénat ne puisse connaître d'un projet de loi financière qui aurait été présenté à la Chambre, mais non encore voté, par suite des lenteurs parlementaires (*Off.*, 25 juillet 1884, 1330).

Et toutefois l'école républicaine a une tendance à décider que, suivant les expressions de M. Gambetta : « dans toutes les questions de taxes et de crédits, c'est la Chambre issue directement du suffrage universel qui aura le premier et le dernier mot[1]. »

M. Ch. Floquet soutenait que le projet de M. Jules Ferry « constituait l'égalité des deux Assemblées dans un commun abaissement de leurs droits financiers, » et il demandait que l'on restituât « les cordons de la bourse aux vrais représentants du peuple[2]. »

Le Sénat avait d'abord refusé la révision de l'article 8, puis la Commission hésita à admettre le projet de M. Jules Ferry divisant le budget en deux parties, l'une exigeant l'accord des deux Chambres, l'autre assurant le dernier mot à celle des deux qui refuserait le crédit et non pas seulement à la Chambre des députés. Finalement, bien qu'elle approuvât le principe de ce projet, elle déclara qu'une loi ou un règlement seraient préférables à la révision de l'article 8[3].

M. Léon Say soutint que la question était insoluble et que le projet de M. Jules Ferry porterait atteinte au salutaire principe de l'annualité du budget et des impôts[4]. La révision de cet article 8 fut définitivement refusée par le Sénat. Le Congrès repoussa par la question préalable l'amendement par lequel M. Floquet proposait de déclarer que « le droit d'initiative et de décision en matière d'ouverture de crédits ou d'établissement d'impôts appartient exclusivement à la Chambre des députés, » et que le Sénat n'a « qu'un pur droit de remontrance, une simple faculté d'appel à un nouvel examen[5]. »

En exploitant à outrance son titre d'élue du suffrage uni-

[1] Projet de révision, Chambre, *Off.*

En ce sens, Bernard-Lavergne, Chambre, *Off.*, 25 juin 1884, 1470. — Cpr. Lafond de Saint-Mür : Sénat, *Off.*, 25 juillet, 1332.

[2] Chambre, *Off.*, 1er août, 1937-38.

[3] Dauphin : Rapport, *Off.*, 22 juillet 1884, 1314. — *Off.*, 27 juillet, 1370.

[4] Sénat, *Off.*, 27 juillet, 1374.

[5] Assemblée nat., *Off.*, 14 août, 161, s.

Le Congrès se prononça par 415 voix contre 261.

versel, la Chambre est arrivée peu à peu à transformer le simple droit de priorité que la Constitution lui attribue en matière de lois de finances. En fait elle s'est attribué l'omnipotence en matière de budget, et de proche en proche elle arrivera à posséder la réalité du pouvoir législatif, à confisquer même les attributions du Gouvernement.

Au lieu de laisser au Cabinet, comme cela se fait en Angleterre, comme cela se faisait jusqu'à ces dernières années en France, l'initiative exclusive en matière financière, la Chambre s'est peu à peu attribué le monopole de cette préparation. Les hommes compétents sont unanimes à signaler les graves inconvénients de cet abus qui s'est de plus en plus aggravé depuis 1871[1]. Le président de la Commission du budget est devenu le véritable ministre des finances sans responsabilité. Les divers rapporteurs désorganisent les ministères. Au lieu de contrôler l'administration des finances dans l'intérêt national, la Chambre s'en est attribué l'immense administration. C'est elle qui agit et qui, sans avoir l'expérience que la pratique du pouvoir peut seule donner, augmente sans cesse les dépenses, compromet les recettes par des dégrèvements improvisés ou des impôts aventureux, et fait à la fois de mauvaise politique et de mauvaises finances[2].

La Chambre des députés, en Portugal, a su être plus modérée que la nôtre. Dans le projet de révision de 1883 le Cabinet proposait d'admettre au profit de la Chambre des députés la prépondérance pour les lois financières. La Chambre a elle-même spontanément repoussé ce privilège en invoquant ce

[1] Léon Say : *Le budget devant la Chambre française*, Revue des Deux-Mondes, 15 janvier 1885, 278, s.; 297, s.

En 1882, dans le Cabinet présidé par M. Gambetta, M. Léon Say avait fait adopter l'idée de l'initiative exclusive du budget pour le Gouvernement. M. Gambetta n'osa pas maintenir cette clause dans son projet de révision (V. le discours de M. Léon Say au Sénat : *Off.*, 25 juillet 1884, 334).

Cpr. dans le même sens que M. Say, Mathieu-Bodet : *Les finances de la France de 1870 à 1878* (1881).

Bozerian : *Etude sur la révision* (1884), 110, s.

[2] Le rapporteur du budget de 1877 constatait que les députés avaient proposé près de 850 millions de dégrèvements et presque autant d'augmentations de crédits.

fait que la Chambre des pairs allait devenir en partie élective[1].

Le droit de priorité aux États-Unis, au lieu d'amener, comme en France, la prééminence de la Chambre, a eu ce résultat inattendu d'assurer au Sénat l'influence décisive sur le budget. Chose assez singulière, cela est dû au règlement que la Chambre a adopté.

Le texte de la Constitution n'attribue à la Chambre des représentants le droit de priorité que pour les bills de recettes. L'usage, conforme au projet primitif de Constitution, a étendu la priorité aux bills de dépenses ou d'appropriation.

La Chambre a adopté le principe de ne jamais examiner les nombreux amendements que le Sénat introduit chaque année dans les bills de finances. « Elle refuse d'y adhérer sans les entendre. » Le Sénat les maintient et, d'un commun accord, le bill est renvoyé à une commission mixte de trois députés et de trois sénateurs, qui propose une transaction, votée, sans discussion, par oui ou par non.

Grâce à cette procédure, le Sénat discute sérieusement tout le budget et les amendements qu'il croit devoir y introduire. La Chambre les connaît à peine, les vote ou les rejette en bloc. Si les trois sénateurs sont tenaces, la prépondérance est assurée au Sénat, et la Chambre cède, comme le Sénat en France, pour éviter les douzièmes provisoires[2].

III.

Prières publiques.

Le Congrès a par 521 voix contre 180 supprimé les prières publiques qui avaient été introduites par la loi du 16 juillet 1875, article 1er. On a cru trouver dans ce principe une violation de la liberté de conscience.

[1] Bulletin Soc. lég. comp., 1884, 666.

[2] Boutmy : *Études de droit constitutionnel*, 127, s.

Si le principe a disparu de la Constitution, rien n'empêcherait les Chambres ou l'une d'elles de décider qu'il y aura une messe du Saint-Esprit comme cela existe depuis longtemps pour les Tribunaux et les Cours.

IV.

Dissolution.

En 1877 le Gouvernement avait cru trouver dans l'article 5 de la loi du 25 février 1875 le droit de fixer la date des élections plus de trois mois après la dissolution. C'était contraire à l'esprit de la Constitution [1].

La Chambre des députés qui avait gardé un profond ressentiment de la dissolution prononcée par le Gouvernement du 16 mai a vivement discuté le droit de dissolution.

Beaucoup de républicains voient dans ce droit une violation de la souveraineté nationale, exprimée par le suffrage universel et représentée par la Chambre des députés. A les entendre, il n'y a qu'un seul pouvoir légitime : celui qui émane du suffrage universel. Pour eux la Chambre des députés doit avoir non pas seulement la prépondérance habituelle et de fait, mais encore la prépondérance légale, certaine, l'omnipotence absolue.

Pour M. René Goblet, le droit de dissolution est « exorbitant, inconciliable, pour toute conscience républicaine, avec la souveraineté nationale [2]. »

M. Charles Floquet ne pouvait admettre que le Sénat fût appelé « à donner son avis sur la question de savoir si la Chambre du suffrage universel est d'accord avec le suffrage universel [3]. »

Pour M. Gustave Rivet le droit de dissolution est « anti-dé-

[1] *Suprà*, 490, s.
[2] Chambre, *Off.*, 1er juillet 1884, 1518.
[3] Chambre, *Off.*, 4 juillet, 1567.

mocratique » et fait que « l'élu est supérieur aux électeurs. » Il invoquait la souveraineté nationale. « Nous ne sommes ici que par la volonté du suffrage universel, nous ne sommes ici que par lui et pour lui... »

M. Madier de Montjau. — « Et nous sommes lui. »

M. Rivet. — « Et nous sommes lui-même comme le dit avec une rigoureuse concision, mon éloquent ami M. Madier de Montjau[1]. »

Cette idolâtrie du suffrage universel, qui aboutit bien vite, suivant les temps, à l'omnipotence d'une Convention ou à l'absolutisme d'un Bonaparte, est une erreur bien dangereuse.

Les républicains eux-mêmes ont été frappés de tout ce qu'il y a de périlleux pour les libertés publiques, pour la grandeur du pays, dans cette impossible résurrection du gouvernement direct de l'antiquité grecque. On a compris les redoutables facilités de despotisme qui résultent de cette exaltation du suffrage universel par ceux qui, s'identifiant avec lui, veulent devenir les titulaires de l'omnipotence sur toutes les autorités publiques, sur tous les citoyens.

« Le suffrage universel, disait un vieux républicain, M. Scherer, au lieu de rester ce qu'il était à l'origine, un instrument de représentation nationale, est en train de devenir une forme de gouvernement[2]. »

Voilà la vérité. Et l'idéal des prêtres mystiques du suffrage universel, c'est la constitution démagogique d'Athènes ou bien cette bizarre Constitution de 1793 qui, approuvée par la presque unanimité des électeurs, n'a jamais pu être appliquée.

Les deux Chambres et le Congrès ont compris tout ce qu'il y a d'exagéré et de périlleux dans cette perversion de l'idée de souveraineté nationale. La Chambre a approuvé M. Jules Ferry soutenant que « le droit de dissolution est l'essence même de la République parlementaire, » et que seul il permet de faire

[1] Chambre, *Off.*, 4 juillet, 1561. — Assemblée nat., *Offic.*, 12 août, 95.

[2] Sénat, *Off.*, 5 nov. 1884, 1616.

trancher par le peuple les conflits inévitables entre les pouvoirs publics[1].

Le droit de dissolution est le vrai moyen d'assurer le respect de la souveraineté nationale, puisque dans les conflits des pouvoirs élus, il donne le dernier mot, non pas à l'un de ces pouvoirs, quelle que soit son origine populaire, mais au peuple lui-même.

Il faut donc approuver tous les procédés pratiques qui facilitent l'exercice loyal du droit de dissolution.

Il faut, au contraire, rejeter toutes les innovations ou les résurrections qui auraient pour résultat, en diminuant la liberté et l'étendue nécessaires de la dissolution, de confisquer la souveraineté nationale au profit d'un pouvoir public.

La Commission de la Chambre des députés voulait à la fois prévenir les lenteurs illégales apportées en 1877 aux élections générales et empêcher la dissolution redoublée à l'égard d'une Chambre récemment élue[2].

La clause interdisant une seconde dissolution pour la même Chambre a disparu. Le Congrès a simplement décidé que les collèges électoraux seraient, non pas seulement convoqués, mais réunis dans le délai de deux mois, au lieu de trois mois. De plus la Chambre dissoute doit ouvrir sa session dans les dix jours qui suivent la clôture des opérations électorales[3].

Toutes les précautions nécessaires ont donc été prises pour assurer, dans un délai suffisamment court, la résurrection du pouvoir législatif.

Diminuer outre mesure ce laps de temps, reprendre, comme on l'a proposé, le délai de trois jours entre la dissolution approuvée par le Sénat et la convocation des électeurs, délai qui était établi dans le projet Dufaure, ce serait s'exposer à des élections mauvaises[4]. Les passions n'auraient pas le temps de

[1] Chambre, *Off.*, 4 juillet, 1566.
[2] Dreyfus : *Rapport off.*, 10 juin, 1290.
[3] Loi du 14 août 1884, art. 1.
[4] Projet du 19 mai 1873. — Chambre, *Discours* de M. Floquet, *Off.*, 4 juillet 1884, 1565.

se calmer, la réflexion, la discussion loyale et complète des griefs réciproques qui ont amené le conflit ne pourraient pas éclairer les esprits. Ces élections improvisées exposeraient à de redoutables surprises et assureraient le triomphe des violents et l'écrasement des modérés. Il faut que les élections soient inspirées, non par la colère, mais par la raison. Il importe que dans l'appel au peuple fait par le Président de la République contre la Chambre, le peuple puisse se prononcer en parfaite connaissance de cause.

Nous avions soutenu que la dissolution devrait s'appliquer aux deux Chambres, puisqu'elles sont toutes deux électives[1]. Un conflit avec le Sénat est possible, et la Constitution actuelle ne donne aucun moyen de le faire juger par le pays. Par routine, nous avons maintenu un principe qui s'expliquait pour une Chambre des pairs nommée par le Roi ou un Sénat désigné par l'Empereur. L'impossibilité de dissoudre une Chambre haute choisie par le Chef de l'État est une précaution nécessaire prise contre ce dernier, dont l'influence serait trop forte si le titre des pairs et des sénateurs dépendait de ses caprices. L'indissolubilité du Sénat n'a plus sa raison d'être lorsqu'il est, en tout ou en partie, élu par le pays. Pour lui, comme pour la Chambre des députés, il importe que la responsabilité soit organisée et appliquée sur un fait précis, à l'occasion d'un conflit qui aura divisé les pouvoirs publics et passionné l'opinion publique.

Le Sénat indissoluble devient en apparence irresponsable de ses votes. La Chambre peut être renvoyée devant les électeurs, le Président reste en fonctions sept ans, mais il peut être accusé par la Chambre et destitué par le Sénat, et d'ailleurs le régime parlementaire établit pour ses actes la perpétuelle responsabilité des ministres. Le Sénat, au contraire, quoi qu'il arrive, quelles que soient ses fautes et l'aveuglement de sa résistance aux vœux les plus authentiques et les plus légitimes du pays, le Sénat, même devenu la forteresse d'une opposi-

[1] *Suprà*, 483, s.

tion factieuse, est assuré de durer toujours. Tout sénateur accomplira fatalement sa période de neuf ans.

Et comme le Sénat est appelé à donner un avis conforme pour la dissolution de la Chambre, il semble, à première vue, assez juste de dire : « Nous avons donc, en République, un Sénat véritablement roi[1]. »

C'est bien à tort et par une vue assez courte de l'avenir que l'Assemblée de 1871 a voulu faire du Sénat « le seul point fixe, permanent et indestructible de nos institutions[2]. » On a voulu lui donner plus de prestige, plus d'influence, lui assurer la prépondérance et corriger par lui les égarements possibles du suffrage universel direct, on a espéré qu'il serait vraiment roi.

Quand M. Raudot a demandé, en 1875, que le Sénat pût être dissous, sa proposition n'a même pas été discutée[3]. L'Assemblée n'a pas voulu comprendre que la possibilité de dissoudre la Chambre des députés donnerait, en fait, à celle-ci, la prépondérance absolue. La Chambre pourra toujours se prétendre l'organe autorisé de l'opinion publique, soit qu'elle émane d'élections récentes, soit qu'elle mette au défi le Président de la République et le Sénat d'oser la dissoudre pour faire appel au pays. Par cela même qu'elle ne sera pas dissoute, la présomption de l'adhésion nationale sera toujours pour elle, jamais pour le Sénat.

Au lieu de trouver un élément de force dans son indissolubilité, le Sénat y rencontre la vraie cause de son infériorité à l'égard de la Chambre, le secret de ses timidités, de ses faiblesses et de cette inégalité permanente qui a eu pour résultat de fausser le régime parlementaire.

Il est donc regrettable que le Congrès de 1884 n'ait pas réalisé cette réforme si désirable[4], qui est la conséquence logique du régime électif appliqué aux deux Chambres. Le gouverne-

[1] Gustave Rivet : Chambre, *Off.*, 4 juillet, 1562.

[2] E. Lenoël : Sénat, *Off.*, 9 novembre 1884, 1657.

[3] Ass. nat., *Off.*, 25 février 1875, 1443, s.

[4] Elle avait été demandée par MM. G. Rivet, Bernard-Lavergne et Floquet. Ce dernier aurait même voulu un droit de dissolution spontanée pour chaque Chambre,

ment représentatif n'aura sa pleine efficacité et cette admirable souplesse qui permet, non pas d'éviter mais de résoudre les conflits politiques, en donnant la parole au pays, il n'obtiendra sa perfection que si tous les éléments électifs dans le Parlement peuvent être dissous. Députés et sénateurs seront ainsi également responsables devant leur commun juge, la nation. Aucune Chambre ne pourra, en prétendant posséder le monopole de la fidèle représentation du peuple, confisquer la souveraineté et exercer une dangereuse omnipotence.

V.

Sénat.

La loi du 9 décembre 1884 ne pouvait pas toucher aux attributions du Sénat puisque le Congrès avait enlevé la valeur constitutionnelle seulement aux articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875. Ces articles avaient trait uniquement à l'organisation et au système électoral du Sénat. Nous n'avons donc rien à dire ici des fonctions du Sénat.

Organisation du Sénat. — Avant la loi de 1884 le Sénat avait 275 sénateurs nommés pour neuf ans par les départements et 75 sénateurs inamovibles élus en 1876 par l'Assemblée nationale et depuis par le Sénat lui-même.

La loi du 9 décembre n'a pas augmenté le nombre des sénateurs, mais elle a supprimé pour l'avenir les sénateurs inamovibles, sans donner à cette suppression un effet rétroactif. Toutefois une loi du 8 décembre 1884 avait suspendu le remplacement des sénateurs inamovibles décédés.

Il y a donc 300 sénateurs qui tous sont en principe élus pour

si elle croyait qu' « il y a nécessité de faire appel au pays. » Voir Chambre, *Offic.*, 4 juillet 1884, 1562, 1563, 1565.

Le projet de révision en Portugal, en même temps qu'il établit le principe électif pour le tiers de la Chambre des pairs, décide que ce tiers pourra être dissous avec la Chambre des députés ou séparément (*Bulletin* Soc. lég. comp., 1885, 177).

neuf ans par les départements. La loi du 9 décembre a réparti les 300 sièges entre les départements et les colonies. Beaucoup de départements ont vu augmenter le nombre de leurs sénateurs[1]. Toutefois ils ne profiteront de cette augmentation qu'à mesure des vacances produites par le décès ou la démission des inamovibles. Un tirage au sort désignera le département appelé à élire un nouveau sénateur, dont les pouvoirs auront la même durée que ceux de ses collègues du département.

Dans sa séance du 10 décembre 1884 le Sénat a décidé que les noms des départements ne figureraient pas au tirage dans la proportion du nombre de sièges qui leur étaient attribués par la nouvelle loi. Chaque département n'a eu qu'un seul bulletin dans l'urne, ce qui a donné autant de chances au département de l'Ain, qui avait droit à un seul sénateur, qu'au département de la Seine qui en recevait cinq nouveaux.

Lors de la discussion de la loi du 9 décembre, M. Berlet a demandé que dans la répartition des sièges entre les départements, il fût tenu compte du recensement de 1881, rendu exécutoire par le décret du 7 août 1882.

M. Papinaud proposait de faire élire un sénateur par 150,000 habitants et un en sus par fraction de 25,000, de telle sorte que tout département eût au moins deux sénateurs : ce système aurait donné 293 sénateurs.

Enfin MM. Maxime Lecomte et des Roys auraient voulu que les départements fussent dès maintenant appelés à élire les nouveaux sénateurs qu'ils recevaient par suite de la disparition éventuelle des sénateurs inamovibles. Cela aurait donné 373 sénateurs et ce chiffre aurait graduellement diminué jusqu'à 300 à mesure des vacances survenues parmi les inamovibles.

Ces divers amendements ont été repoussés par le Sénat et

[1] La Seine en a 10 et le Nord 8, au lieu de 5; 10 départements en ont 5 au lieu de 4 ou de 3; 12 en ont 4 au lieu de 3; les autres 3 au lieu de 2; sauf exception pour 10 départements qui en ont toujours 2; et Belfort, l'Algérie et les colonies qui en ont un seul (art. 2, L. 1884 cpr. avec art. 2, L. 1875). Voir *infrà* le tableau du nombre de sénateurs pour chaque département.

par la Chambre[1]. On a voulu établir la fixité soit du chiffre total, soit du chiffre des sénateurs par département[2].

Système électoral du Sénat. — Ce système a subi devant les deux Chambres, comme d'ailleurs, en 1875, devant l'Assemblée nationale, de singulières vicissitudes, qui montrent, comme le disait M. Jules Ferry, que si une seconde chambre est indispensable pour bien organiser une république parlementaire, « il n'est pas de problème plus difficile, dans une grande démocratie, que de trouver les éléments constitutifs d'une seconde Chambre[3]. »

En 1875, l'Assemblée nationale, après beaucoup de tâtonnements, avait pris la commune pour unité électorale du Sénat et M. Gambetta avait essayé de populariser ce système en disant que le Sénat était le Grand Conseil des communes de France.

En 1884 le Gouvernement, suivant d'ailleurs l'idée qui avait dirigé M. Gambetta lui-même dans son projet de révision, a proposé d'abandonner le principe d'un délégué par commune, et de tenir compte de la population pour le nombre des délégués sénatoriaux.

En 1882, M. Gambetta proposait un délégué par 500 électeurs inscrits, ce qui établissait une proportionnalité basée sur la population électorale.

En 1884 le cabinet a, au contraire, établi une progression absolument arbitraire basée sur le chiffre des conseillers municipaux, lequel chiffre n'est pas proportionnel à la population, bien qu'il en dépende.

Le principe de la progression a été contesté à raison de son arbitraire inévitable et inexplicable. Il ne repose, en effet, sur aucune idée générale[4]. Les adversaires du projet n'ont pas manqué de dire qu'il était « un expédient électoral, » inventé

[1] Sénat, *Off.*, 8 novembre, 1644. — Chambre, *Off.*, 30 nov., 2531, — 2 décembre, 2548.

[2] Voir art. 1 et 2, loi 9 déc. 1884.

[3] Sénat, *Off.*, 7 déc., p. 1849.

[4] Léon Say : Sénat, *Off.*, 7 décembre 1884, 1852. — Naquet : Sénat, *Off.*, 5 nov. 1613, s. — Marcel Barthe : Sénat, *Off.*, 9 déc., 1859. — Camille Pelletan : Chambre, *Off.*, 10 déc., 2685.

dans l'intérêt d'un parti, et basé sur des statistiques inavouées. Les chiffres de la progression ont d'ailleurs subi plusieurs variations qui ont montré tout ce que le principe avait d'incertain.

Le système adopté en 1884 est difficile à justifier. La logique, le désir d'échapper à un arbitraire aussi inutile qu'inexplicable, amèneront à bref délai des modifications à la loi du 9 décembre 1884. Si, ce qui est fort peu probable, on ne revient pas au principe de l'unité communale adopté en 1875, il sera difficile d'échapper soit au principe de la proportionnalité, soit peut-être même au principe du suffrage universel. Le caractère purement législatif du système électoral du Sénat facilitera les modifications, à moins que les sénateurs ne s'obstinent à garder la loi actuelle.

Le système de la loi de 1884 n'a modifié celui de 1875 que pour les délégués. Les députés, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement font toujours partie du collège électoral qui se réunit au chef-lieu du département. Il y a 1 délégué pour les conseils municipaux qui comptent 10 membres, 2 pour 12, 3 pour 16, 6 pour 21, 9 pour 23, 12 pour 27, 15 pour 30, 18 pour 32, 21 pour 34, 24 pour 36, 30 pour Paris[1].

Ce système donne 76.000 électeurs sénatoriaux pour toute la France, au lieu de 42.382.

[1] Loi 9 déc. 1884, art. 6.

Le chiffre des suppléants est établi d'après une progression analogue. Entre les suppléants le rang est fixé d'après le chiffre des voix qu'ils ont obtenues (art. 8).

Il a été récemment jugé que le chiffre des délégués doit être proportionnel au nombre *légal* des conseillers, non au nombre réel, s'il est inexact et si, comme dans l'espèce, il est supérieur au nombre légal, tel qu'il résulte du recensement de 1881 (C. d'Ét., 30 janvier 1885, cne d'Hérouville. — Voir les conclusions contraires de M. Gomel dans la *Revue d'administration*, février 1885, 176, s.).

Avant le vote de la loi du 9 décembre, M. Jolibois a demandé si, pour l'élection des délégués on compléterait les conseils municipaux, comme cela est nécessaire pour l'élection des maires et des adjoints.

M. Waldeck-Rousseau a répondu que cela n'était prescrit par aucune loi, mais que, si les délais le permettaient, il serait bon de le faire (Chambre, *Off.*, 10 déc., 2085, s.).

Si les élections complémentaires ne sont pas faites, l'élection des délégués n'en est pas moins valable; cela résulte de la discussion de la loi du 2 août 1875 (C. d'Et., 4 avril 1876, D. 76. 3. 74).

Sur les 36.000 communes de France, il y a 16.870 communes qui ont un délégué, 14.615 qui en ont deux, 751 qui en ont trois. Cela fait 32.236 communes et 24 millions d'habitants sur 36 millions.

La prépondérance est donc assurée, non pas aux grandes villes, mais aux centres urbains de moyenne importance.

Si les Chambres avaient accepté la nomination des sénateurs par tous les conseillers municipaux, il y aurait eu 450.000 électeurs.

M. Floquet avait proposé le suffrage universel direct pour le Sénat comme pour la Chambre.

Il pourra être intéressant, surtout pour l'avenir, d'examiner rapidement les principales raisons qui ont été données pour et contre le système des délégués, et qui ont fait rejeter soit l'élection par les conseillers municipaux, soit le principe du suffrage universel combiné avec le scrutin de liste.

Le grand reproche fait au système de 1875, c'était de ne tenir aucun compte de la population, d'égaliser les plus grandes villes avec les bourgs les plus infimes, et par là, d'assurer une prépondérance excessive à l'esprit rural.

Si le reproche était fondé, il aurait fallu logiquement établir le principe de la proportionnalité. On ne l'a pas fait, parce que l'on a voulu éviter la multiplication excessive des électeurs sénatoriaux. Cela aurait empêché l'unité de collège au chef-lieu du département.

Le système des délégués, suivant M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'intérieur, « fait aujourd'hui véritablement partie des franchises communales de France. »

Le délégué a l'avantage de représenter « la volonté, l'idée de la commune elle-même » et cela au moment même de l'élection. La commune demeure ainsi la base électorale du Sénat et la progression admise pour le nombre des délégués corrige l'injuste égalité du système de 1875[1].

La progression adoptée établit une inégalité qui a paru cho-

[1] Chambre, *Off.*, 3 décembre 1884, 2570. — Sénat, *Off.*, 11 novembre 1860. Cpr. rapport de M. Demôle. Sénat, *Off.*, 28 octobre, 1581, s.

quante entre les communes de 1.500 à 2.500 habitants qui ont trois délégués et les communes de 2.501 à 3.500 qui en ont six[1].

On a répondu que l'on avait voulu distingner entre la multitude des bourgs ruraux et les petites villes qui sont les centres politiques les plus actifs et les plus éclairés. Comme l'a dit M. Dreyfus, le rapporteur de la loi à la Chambre, les électeurs appartenant aux localités importantes, « sont le nerf et comme les cadres du parti républicain dans le pays[2]. »

Le reproche le plus grave et qui, à la longue, paraîtra décisif contre la progression actuelle, c'est d'être d'un arbitraire absolument inexplicable. Il y a eu, comme l'a dit M. Audren de Kerdrel, des « proportionnalités successives... On a changé les chiffres, et sur presque tous les chiffres, je pourrais mettre un nom propre[3]. »

Grâce aux chiffres de la progression adoptée, Bordeaux aura un délégué par 13.000 habitants, Lyon un par 22.000, Villefranche un par 1.400, Sainte-Ménehould un par 650. A partir de 60.000 habitants, il n'y a plus aucune proportion[4].

Bien plus, les grandes villes sont absolument sacrifiées. Paris avait 27 députés, 80 conseillers généraux, 1 délégué, en tout 108 électeurs. La banlieue en avait 96. Avec la loi nouvelle, Paris a 29 délégués de plus, mais la banlieue en reçoit 493, elle qui n'a que 500.000 habitants, tandis que Paris en a 2.200,000[5].

Le Sénat n'est donc pas devenu le Conseil des grandes communes de France. La prépondérance est assurée aux villes de 2.501 à 60.000 habitants. C'est constituer une sorte de « double vote » au profit des petites villes, c'est créer, sans raison d'être, une sorte de « pays légal. »

[1] Léon Say : Sénat, *Off.*, 9 décembre 1884, p. 1860, s. — C'est dans ce discours que M. Say a appelé le système adopté « la série pyramidale. » Le mot a eu du succès.
[2] Chambre, *Off.*, 1er août, 1940.
[3] Sénat, *Off.*, 6 décembre, 1838.
[4] Dauphin, Sénat, *Off.*, 9 novembre, 1665.
[5] C. Pelletan, Chambre, *Off.*, 10 décembre, 2684.

On a souvent reproché au système de 1875 d'avoir introduit la politique dans les conseils municipaux, d'arrondissement et généraux, alors que, par un manque singulier de logique, la tutelle administrative était maintenue à leur égard. Il n'a pas été difficile de montrer combien cela nuit à l'administration des intérêts locaux[1].

D'un autre côté il arrive souvent que les délégués sont élus par des conseils municipaux presque arrivés à l'expiration de leur mandat, et peut-être en contradiction d'idées avec leurs électeurs d'autrefois.

Pour échapper à ces divers inconvénients, il aurait été peut-être bon de faire élire directement les délégués par les habitants qui auraient pu alors s'inspirer de motifs politiques, tandis qu'en élisant les conseillers municipaux ils auraient surtout consulté les intérêts administratifs de leur commune. Cette sorte d'élection à deux degrés aurait eu quelques avantages. Elle n'a pas été adoptée[2].

MM. Marcel Barthe et Bardoux, partant de cette idée que le Sénat devrait être choisi par tous les élus du suffrage universel, remplaçaient les délégués par tout le conseil municipal. La prépondérance de l'esprit rural était diminuée. Le collège électoral aurait une certaine permanence, qui permettrait au sénateur de retrouver ses électeurs, de se mettre en rapport avec eux, de leur rendre compte de son mandat.

Sans doute le collège trop nombreux ne pourrait pas se réunir au chef-lieu du département. N'est-ce pas plutôt un avantage? Un collège restreint, votant sous l'œil du préfet, n'est-il pas trop facile à influencer en faveur du candidat officiel?

L'opinion générale, durable, de la commune serait mieux

[1] Naquet : Sénat, *Off.*, 5 novembre 1884, 1614. — 6 déc., 1847.

[2] Amendement Griffe (vote à la commune. Délégués élus par chaque canton. Un délégué par 1,000 habitants et 1 en plus par fraction de 500) : Sénat, *Off.*, 9 nov., 1658 à 1664. — Amend. Lareinty (vote à la commune par tous les habitants) : Sénat, *Off.*, 7 déc., p. 1854.

Cpr. en ce sens Bozerian : *Étude sur la révision*, 89.

représentée par le conseil municipal que par les délégués, élus de la seule majorité, et animés peut-être de passions momentanées, au lieu de servir les intérêts permanents du pays.

Ce système repose au moins sur un principe : la représentation de la commune, prise comme « entité » électorale[1]. Et si, d'après les expressions mêmes de M. Jules Ferry, il est vrai de dire que les conseils municipaux sont les « véritables assemblées primaires de la nation française, » si « la démocratie rurale est le plus ferme appui de la République[2], » pourquoi recourir à ce système factice des délégués? Ceux-ci, ne pouvant représenter que les idées du conseil municipal qui les choisit, méconnaissent les vues de la minorité et sont des électeurs du 3e degré, tandis que les conseillers seraient du 2e degré, comme les députés et les conseillers généraux et d'arrondissement.

Les réponses faites à ces arguments en faveur du conseil municipal n'ont guère été décisives, bien qu'elles aient obtenu l'adhésion de la majorité dans les deux Chambres.

Le rapporteur de la loi au Sénat, M. Demôle, a soutenu que « la pensée politique de la commune n'est représentée que par la « majorité » de son conseil municipal. » C'est vraiment faire trop bon marché des droits de la minorité, qui souvent sera la moitié du conseil et représentera la majorité des électeurs, si le délégué n'est élu que par bénéfice d'âge[3].

M. Waldeck-Rousseau a reproché à l'amendement Marcel Barthe de ne pas donner l'unité et l'actualité de représentation assurées par les délégués, de trop favoriser les petites communes[4].

On ne voit pas vraiment pourquoi les conseillers municipaux sont à la fois incapables de représenter la commune comme électeurs et très capables de choisir des délégués.

[1] M. Barthe : Sénat, *Off.*, 11 nov. 1884, 1671, s. — Bardoux, 1676, s., 1681, s. — Audren de Kerdrel, 6 déc. 1837, s. — Calla : Chambre, *Off.*, 10 déc., 2682.

[2] Chambre, *Off.*, 10 déc., 2678.

[3] V. art. 2 de la loi du 20 août 1875, modifié par l'article 8, loi du 9 déc. 1884.

[4] Demôle, *Off.*, 29 oct., 1582. — Waldeck-Rousseau : Sénat, *Off.*, 11 nov., 1697, s. L'amend. a été rejeté au Sénat par 145 voix contre 112.

L'élection des sénateurs au suffrage universel direct, par scrutin de liste a été un moment adoptée, comme en 1875, par la majorité de la Chambre et une forte minorité du Sénat. Il semble même, d'après les théories soutenues et les prédictions faites, lors de la discussion de la loi du 9 décembre, que le suffrage universel soit le système de l'avenir et d'un avenir très prochain.

D'après les votes des deux Chambres, il semble que si la loi du 24 février 1875 avait été, non pas « déconstitutionnalisée » mais abrogée par le Congrès, le suffrage universel serait actuellement appliqué au recrutement du Sénat. La majorité requise de 429 voix aurait été probablement atteinte, si l'on tient compte de ce fait que pour les votes, comme pour les élections, les hésitants préfèrent toujours l'opinion qui paraît dominante, le candidat qui semble réunir le plus d'adhérents. Beaucoup de gens n'ont qu'une idée bien arrêtée, c'est d'être du côté des gros bataillons, c'est de faire partie de la majorité[1].

Les partisans du suffrage universel voulaient l'abrogation par le Congrès de la loi du 24 février 1875, afin que, vu l'infériorité numérique du Sénat à l'égard de la Chambre, le suffrage universel eût, au Congrès, « deux voix contre une[2]. »

Les adversaires de ce principe désiraient, au contraire, la « déconstitutionnalisation, » afin que le Sénat demeurât « maître de sa loi électorale[3]. »

L'événement a donné raison à ces derniers et le Sénat a triomphé sur la question du suffrage universel, s'il a cédé sur la

[1] L'amendement Naquet a été d'abord repoussé, au Sénat, par 137 voix contre 43, puis il a été l'objet d'une épreuve douteuse : l'idée du suffrage universel avait donc fait des progrès (*Off.*, 9 nov., 1658. — 7 déc., 1852).

A la Chambre l'amendement Floquet a été d'abord adopté par 267 voix contre 250, puis il a été repoussé par 280 contre 227 (*Off.*, 2 déc., 2581. — 10 déc., 2682).

Aucune des deux opinions n'a donc réuni, grâce aux abstentions, la majorité de 429 qui aurait été nécessaire au Congrès.

[2] C. Pelletan : Chambre, *Off.*, 1er août, 1941. — Andrieux, 1844. — Viette : Ass. nat., *Off.*, 13 août, 126, s. — Lepère, *Off.*, 14 août, 157.

[3] Demôle : Sénat, *Off.*, 27 juillet, 1355. — Gerville-Réache : Ass. nat., *Off.*, 13 août, 127, s.

question des incompatibilités et sur l'élection de 75 sénateurs par le Sénat.

La question du suffrage universel appliqué à la Chambre haute est certainement délicate. Les raisons pour et contre sont nombreuses. Il est permis d'hésiter quand on voit le peu de solidité des systèmes électoraux de la France et de l'étranger, et quand on réfléchit à la difficulté de trouver, en dehors du suffrage universel, un principe qui assure à la Chambre haute la popularité et l'influence.

Le grand défaut du suffrage universel pour le Sénat, c'est de donner aux membres de la Chambre haute les mêmes passions et les mêmes préjugés qu'aux membres de l'autre Chambre. Si, comme on l'a répété si souvent, en 1875 et en 1884, le Sénat est chargé de corriger les erreurs du nombre, il est impossible de le faire élire de la même manière que la Chambre des députés.

Pour M. de Marcère le suffrage universel « serait funeste » au pays : il augmenterait les conflits entre les deux Chambres et leur donnerait plus d'acuité[1].

M. Émile Lenoël, tout en admettant que le suffrage universel « c'est l'idéal » le repousse parce qu'il faudrait dissoudre le Sénat actuel, ce qui serait le renversement de la Constitution. Puis l'élection du sénateur au scrutin de liste, par tout le département aurait pour effet de déplacer le centre de gravité et de mettre dans un état d'infériorité les députés élus par un seul arrondissement[2].

La Commission du Sénat a été unanime à repousser le suffrage universel qui, « dans l'ordre politique est la source de tout droit, » parce que la Chambre haute doit servir de garantie contre la Chambre des députés et que l'identité d'origine

[1] Sénat, *Off.*, 27 juillet, 1363, s.

[2] Sénat, *Off.*, 9 nov., 1657. — On sait que dans la séance du 24 mars 1885 la Chambre des députés vient par 412 voix contre 99 d'adopter le scrutin de liste pour l'élection des députés. Voir *infrà* le texte de ce projet. Il est probable que ce vote sera ratifié par le Sénat et aura pour effet de compliquer la question du suffrage universel appliqué au Sénat.

aboutirait bien vite à la destruction de l'une des Chambres[1].

C'est surtout le Gouvernement, qui, par l'organe de MM. Jules Ferry et Waldeck-Rousseau a combattu l'adoption du suffrage universel.

M. Waldeck-Rousseau a rappelé l'exemple du Conseil des Anciens complotant avec le premier Consul la dispersion du Conseil des Cinq-Cents, pour montrer que deux Chambres élues de la même manière sont forcées de se combattre. Admettre les catégories d'éligibles ce serait « une sorte de patente intellectuelle. » Le suffrage universel indirect, tel qu'il existe depuis 1875 est, non pas la violation, mais l'exercice de la souveraineté nationale, « sous une autre forme » que le suffrage universel direct[2].

M. Jules Ferry reprochait aux promoteurs de l'idée du suffrage universel d'être, au fond, partisans de la Chambre unique et de vouloir acheminer vers la pratique de ce système. Le suffrage universel serait « un saut dans les ténèbres » et il fausserait complètement le régime de la République parlementaire.

Suivant M. Jules Ferry — et son idée sur ce point a été vivement critiquée et paraît peu conforme et à la Constitution de 1875 et à l'essence du régime parlementaire — le Sénat actuel est « non pas une assemblée dirigeante, mais une assemblée de contrôle et de révision. » Or « l'identité d'origine » mènerait « nécessairement à l'identité d'attributions. » Il arriverait ainsi qu'il y aurait deux Chambres pour renverser les

[1] Demôle : Rapport, *Off.*, 29 oct. 1884, 1581. — *Off.*, 6 déc., 1828.

La commission de la Chambre était également contraire au suffrage universel. Lorsque l'amendement Floquet eut été adopté, le rapporteur, M. Léon Renault donna sa démission, qui fut ensuite retirée. A la suite du vote la commission proposa, au cas où le principe du suffrage universel serait maintenu, d'adopter le scrutin de liste et le renouvellement triennal des sénateurs élus pour 9 ans (*Off.*, 5 décembre, 2577-2580).

[2] Chambre, *Off.*, 2 déc., 2567, s.

M. Wallon caractérisait la Constitution de 1875 en disant : « C'est encore le suffrage universel, non restreint, non diminué, mais réfléchi » (Sénat, *Off.*, 9 déc. 1884, p. 1869).

ministres, tandis qu'il n'en faut qu'une seule ayant « le rôle directeur[1]. »

Après avoir réfuté d'après les faits la théorie du régime parlementaire professée par M. Jules Ferry, M. Léon Say, amené par l'arbitraire des expédients électoraux essayés ou proposés pour le Sénat à cette conviction que le suffrage universel s'imposerait à bref délai, a soutenu qu'aucun principe ne s'opposait à l'unité d'origine des deux Chambres, ce qui d'ailleurs n'impliquait pas l'unité d'organisation[2].

Il est toujours possible, en effet, de différencier les Chambres, même en les faisant élire toutes deux au suffrage universel, et d'assurer la représentation des diverses tendances et des intérêts complexes de tout le pays.

Plus de conflits du suffrage restreint avec le suffrage universel, plus de Chambre inférieure, toujours vaincue. La prépondérance ne sera pas certaine pour l'une ou pour l'autre : elle appartiendra, suivant les circonstances, à celle qui aura le plus raison, qui sera le mieux fidèle aux vrais intérêts du pays.

Suivant M. Charles Floquet le suffrage universel assurerait « l'unité morale du pouvoir législatif[3]. »

Malgré tous ces arguments le suffrage universel n'a pas été admis pour le Sénat. L'ancien projet Dufaure qui établissait des catégories d'éligibles, forcément arbitraires, a été inutilement proposé par M. Raoul Duval au Congrès et n'a pas été reproduit devant la Chambre[4].

Sénateurs inamovibles. — La question des sénateurs inamovibles a passionné les Chambres au moins autant que celle du suffrage universel. Après des votes contradictoires dans l'une et l'autre Chambre, le Sénat a abandonné les inamovibles pour

[1] Sénat, *Off.*, 7 déc., 1848, s. — Chambre, *Off.*, 10 déc., 2679, s.

[2] Sénat, *Off.*, 7 déc., 1851, s.

[3] Chambre, *Off.*, 3 déc., 2565, aj. 2570, — et 10 déc., 2675, s. — Naquet : Sénat, *Off.*, 9 nov., 1656, s. — 6 déc., 1845, s. — Cpr. Bernard-Lavergne : Ass. nat., *Off.*, 14 août, 143, s.

[4] Ass. nat., *Off.*, 14 août, 155. — En Portugal le projet de révision actuellement discuté applique ces catégories pour les 50 pairs électifs comme pour les 100 pairs nommés par le Roi (Bulletin Soc. lég. comp., 1885, 177).

l'avenir, en renonçant à les élire même pour 9 ans, la Chambre a consenti à ne pas supprimer les inamovibles élus depuis le 9 décembre 1875 jusqu'au vote des lois des 8 et 9 décembre 1884. C'était une transaction respectant le passé et donnant satisfaction pour l'avenir aux raisons ou aux préjugés contre la pairie viagère.

Le grand argument contre la continuation du système des sénateurs inamovibles élus par le Sénat, c'est qu'ils ne représentent rien et ne sont responsables devant personne.

« Les fonctions qu'ils occupent, disait M. Clémenceau, sont la négation de tous les droits de la démocratie[1]. »

Et le rapporteur de la Commission au Sénat, M. Demôle, disait : « Véritable cession de la souveraineté nationale, le mandat viager, dont l'exercice ne s'accompagne d'aucune responsabilité, constitue dans un État démocratique la plus choquante et la moins soutenable de toutes les anomalies. »

Toutefois M. Demôle refusait de supprimer rétroactivement les sénateurs inamovibles. « Leur présence parmi nous est pour nos délibérations une garantie de maturité et d'autorité morale[2]. »

Il y avait évidemment contradiction dans les termes. Si le mandat viager donne de tels sénateurs, pourquoi le supprimer pour l'avenir. Il est vraiment excessif de prétendre que la valeur représentative ne peut dériver que de l'élection. Cette valeur tient beaucoup moins à l'origine qu'aux actes du pouvoir. Même non élu, le pair sera souvent l'intelligent serviteur du pays, l'interprète autorisé de ses aspirations durables et légitimes. Même élu, le député est exposé à songer surtout à ses intérêts ou à ceux de ses électeurs influents, et à oublier, dans

[1] Ass. nat. : *Off.*, 14 août 1884, 150. — Aj. Roger-Marvaise : Sénat, *Off.*, 8 nov., 1639.

[2] Sénat, *Off.*, 29 octobre 1884, 1582. — Dans une brochure publiée avant la réunion du Congrès (*Étude sur la révision*, 30), M. Bozérian avait ainsi partagé les inamovibles : 39 républ. sûrs — 11 douteux — 13 légitim. — 9 orléan. — 3 bonapart. — Ce fait d'une majorité républicaine parmi les sénateurs viagers a été souvent invoqué. Voir les discours de M. Léon Say, Waldeck-Rousseau, Léon Renault (*Sénat*, *Off.*, 25 juillet, 1335. — 8 nov., 1641. — Chambre, *Off.*, 2 déc., 2538).

ses calculs égoïstes, les intérêts permanents du pays. L'élection, moyen habituel de créer les pouvoirs publics, n'est donc pas le seul légitime. D'autres peuvent être excellents.

La plupart des pays étrangers, qui ont des Chambres hautes différentes par leur origine de la Chambre basse, qui ont aussi une royauté héréditaire, attribuent, souvent avec raison, une grande valeur représentative au roi et aux pairs. Et en somme les faits leur donnent raison. Il ne faut pas attribuer à la forme élective, à l'origine exclusivement populaire des pouvoirs publics, cette sorte de vertu mystique d'assurer seule un gouvernement national. La forme prête aisément à l'illusion. Le fond, les actes du pouvoir, le caractère désintéressé et patriotique des gouvernants, des députés, des sénateurs, voilà l'essentiel. Et l'élection sera une immense duperie si, créant l'omnipotence, elle donne au pays des despotes qui l'exploitent, au lieu de représentants qui le servent avec un inviolable dévouement et une éclatante probité.

Imitons un peu mieux et l'Angleterre et les États-Unis, où l'on n'admet certes pas que tout pouvoir, pour être légitime, doit émaner du suffrage universel. N'ayons pas le fétichisme de ce principe et ne croyons pas que tout sera dit, que le gouvernement sera conforme partout et toujours à la justice et à la raison, dès que nous aurons établi pour toutes les autorités publiques l'élection au suffrage universel.

Le problème politique et social est trop complexe pour comporter des solutions aussi triomphalement simples. La solution du problème commence à peine lorsque les pouvoirs publics sont créés. Leurs actes, voilà l'important, voilà l'essentiel. Or s'il est démontré que l'uniformité dans le mode de création assure, non pas une représentation exacte de tout le pays, mais la représentation passionnée, intolérante, injuste d'une simple majorité, et l'oppression de toutes les minorités, l'uniformité, dût la logique en souffrir, ne serait qu'un malheur.

C'est donc avec un grand sens et des arguments bien topiques qu'un sénateur républicain, M. Schérer, a pris la défense des inamovibles. « Leur suppression, a-t-il dit, privera cette Assemblée du concours des hommes politiques — et ce sont quelque-

fois les plus éminents — que leur caractère éloigne des luttes électorales.....

« Nous sommes désormais livrés au mandat impératif. » Or les sénateurs inamovibles sont « une protestation contre un si grand mal. » Ils offrent « à la vérité électorale un asile contre cette corruption du régime républicain[1]. »

Président de la commission qui a préparé la loi du 9 décembre 1884, M. Schérer n'a pas été écouté. Le Sénat n'élira plus aucun sénateur inamovible.

Un député, plus logique que la commission du Sénat a même fait décider un moment que la suppression des sénateurs inamovibles aurait un effet rétroactif. M. Achard s'est borné à invoquer les raisons qui ont paru décisives pour la suppression des inamovibles dans le passé. Pourquoi, en effet, laisser subsister dans le Sénat un groupe de soixante-treize membres que l'on déclarait sans mandat et sans responsabilité.

Malgré les efforts du rapporteur, M. Léon Renault, la Chambre a donné, par 269 voix contre 215, raison à M. Achard. Il est vrai qu'à la séance suivante l'amendement Achard a été repoussé par 263 voix contre 234. Les 73 sénateurs inamovibles en vie au moment du vote de la loi sont donc provisoirement assurés de garder leur titre viager[2].

Le Gouvernement avait proposé de faire élire pour 9 ans 75 sénateurs par la Chambre et le Sénat votant séparément, mais formant un collège unique, ce qui aurait assuré une énorme prépondérance aux députés.

La Commission du Sénat a repoussé l'idée des sénateurs « novennaires[3] » et s'est prononcée, à une forte majorité, pour « l'unité d'origine[4]. »

Sur cette question le Sénat a offert le spectacle de votes con-

[1] Sénat, *Off.*, 5 nov. 1884, 1615, s.

[2] Chambre, *Off.*, 30 nov., 25, 33, s. — 2 déc., 25, 37, s. 25, 47. — Cpr. Lenoël : Sénat, *Off.*, 8 nov., 1640, s. Le Sénat a voté le maintien des inamovibles par 132 voix contre 120.

[3] C'est à propos de ce nouveau mot, rapproché de cet autre néologisme « déconstitutionnalisation » que M. Lepère s'est écrié : « Ce que nous avons révisé c'est le *dictionnaire* de l'Académie » (*Off.*, 2 déc., 2543).

[4] *Demôle : Off.*, 29 oct., 1582. — 6 nov., 1625. — 6 déc., 1828.

tradictoires que la Chambre nous a montré à propos de suffrage universel et des sénateurs inamovibles. Au Sénat, comme à la Chambre, le rapporteur a donné sa démission à la suite du vote admettant l'amendement Lenoël en faveur de sénateurs « novennaires » élus par le Sénat seul.

M. Lenoël a invoqué en faveur de son projet les arguments qui militaient pour le maintien des inamovibles. Les sénateurs étant renouvelables n'étaient plus irresponsables. La Chambre n'avait pas le droit de participer à l'élection, afin d'assurer l'indépendance des deux Chambres et d'éviter que les députés ne puissent envoyer au Sénat « une grande Commission de surveillance composée de 75 membres[1]. »

La Chambre n'ayant pas admis le principe de l'amendement Lenoël, le Sénat n'a pas persisté dans son vote. Bien plus, la question n'a même pas été posée lors de la seconde délibération au Sénat. Les sénateurs « novennaires » n'auront jamais existé.

Inéligibilité des militaires. — La Constitution de 1875 avait retenu du projet primitif de M. Dufaure le droit pour les militaires et les fonctionnaires de faire partie du Sénat.

La loi du 9 décembre, à la suite de réclamations nombreuses des députés qui se plaignaient sur ce point de l'inégalité des deux Chambres, a exclu les militaires, sauf quelques exceptions. Le général Pélissier a inutilement demandé l'entrée du Sénat pour les généraux de division et les vices-amiraux en activité, sauf mise en disponibilité pendant la durée de leur mandat. Le général Billot n'a pas été plus heureux pour les anciens ministres de la guerre et de la marine. Pour tous, le général Campenon, ministre de la guerre, a invoqué la discipline et n'a pas été touché par ce motif qu'il importe de laisser les militaires entrer au moins dans une Chambre, afin que les questions relatives à l'organisation de l'armée soient discutées par les hommes du métier[2].

[1] M. Lenoël, *Off.*, 5 nov., 1620. — 6 nov., 1626, s. — Le principe de l'élection par le Sénat a été adopté par 126 voix contre 112, l'élection pour 9 ans par 146 voix contre 86, enfin l'ensemble de l'article par 138 voix contre 114.

M. Demôle rapporteur a été remplacé par M. Lenoël (*Off.*, 7 nov., 1633).

[2] Sénat, *Off.*, 8 nov., 1646, p. — 7 déc., 1843, s. — A la séance du 7 novembre,

Incompatibilités. — La question de l'égalité des Chambres en matière d'incompatibilités a été souvent discutée. Un projet de loi a été voté par la Chambre, modifié par le Sénat, mais n'est pas encore devenu une loi définitive[1].

Lors de la révision plusieurs députés auraient voulu que le principe général de l'incompatibilité du mandat législatif avec toute fonction publique salariée fût inséré dans la Constitution[2]. Le Parlement a préféré en faire l'objet d'une loi ordinaire.

La Chambre a d'abord adopté un projet, suivant lequel cette question aurait été réglée par la loi non encore faite. Cet amendement peu pratique a été remplacé par un autre amendement établissant, seulement pour les élections à faire en janvier 1885, l'égalité entre les deux chambres. Il a été expressément dit que la disposition transitoire ne s'appliquerait pas aux fonctionnaires-sénateurs au moment du vote de la loi du 9 décembre 1884[3].

Élections sénatoriales. — Le législateur de 1875 avait voulu que les élections sénatoriales fussent moins nombreuses que les élections pour la Chambre des députés. Tandis que toute vacance dans cette dernière donnait lieu à une élection dans les trois mois, il n'y avait d'élection partielle pour le Sénat que si le nombre des sénateurs du département était réduit de moitié, et à supposer que l'on ne se trouvât pas dans les douze mois précédant le renouvellement triennal.

La loi de 1884 a décidé que toute vacance dans le Sénat donnerait lieu, dans les trois mois, à une élection partielle, à moins que l'on ne soit dans la période de six mois avant le renouvellement[4].

au Sénat, M. Naquet a demandé si le principe de l'inéligibilité des militaires aurait un effet rétroactif : Il n'a pas été fait de réponse bien précise. Toutefois le Sénat semble avoir voulu établir ce principe pour l'avenir seulement.

[1] Voir *infrà* le texte du projet voté par le Sénat le 18 décembre 1884.

[2] Goblet : Chambre, *Off.*, 1er juillet, 1518. — Bernard-Lavergne, 2 juillet, 1537, s.

[3] Chambre, amend. Bernard-Lavergne, *Off.*, 2 déc., 2519, s. — Amend. Perras, 3 déc., 2557, s. — 5 déc., 2577, s. — Demôle : Sénat, 6 déc., 1828. — 9 déc., 1871. — Bernard-Lavergne : Chambre, 10 déc., 2687.

[4] *Loi du 9 déc.* 1884, art. 8, modif. l'art. 23 de la loi du 2 août 1875.

LOIS CONSTITUTIONNELLES DE LA FRANCE[1].

1875-1884.

LOI relative à l'organisation des pouvoirs publics.

(25 février 1875.)

ARTICLE PREMIER. Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat.

La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans les conditions déterminées par la loi électorale[2].

La composition, le mode de nomination et les attributions du Sénat seront réglés par une loi spéciale[3].

ART. 2. Le Président de la République est élu à la majorité absolue

[1] Toutes les lois qui suivent n'ont pas, au sens pratiquement juridique du mot, le caractère constitutionnel.

Dans le système de nos institutions politiques actuelles les seules lois constitutionnelles sont celles qui ne peuvent être modifiées que suivant la procédure particulière de révision imaginée par l'art. 8 de la loi du 25 février 1875.

La Constitution de 1875 se composait uniquement des trois lois portant la date des 24 et 25 février et du 16 juillet.

Deux révisions ont été faites : l'une par la loi du 21 juin 1879 et l'autre par la loi du 14 août 1884. Elles ont procédé par voie d'abrogation pure et simple. Il n'y a donc pas eu des additions à la constitution de 1875. Les lois qui sont intervenues depuis la loi du 16 juillet 1875 ont toutes le caractère organique, ou purement législatif. La procédure de la révision n'est donc pas nécessaire pour les modifier.

Si nous n'avions reproduit que les seules lois constitutionnelles, nous n'aurions pas donné, en réalité, toutes les lois fondamentales sur l'organisation des pouvoirs publics. Voilà pourquoi il nous a paru nécessaire de placer à côté des trois premières lois de 1875, les lois postérieures qui les ont complétées ou même modifiées et dont l'ensemble forme la vraie constitution des pouvoirs publics au sens philosophique du mot.

Pour le commentaire de ces lois constitutionnelles, se reporter à la table analytique du Manuel, *suprà*, p. 597 à 608 et à la table de l'Appendice.

[2] Loi du 30 novembre 1875. — Projet de loi du 24 mars 1885.

[3] Loi du 24 février 1875. — Loi du 14 août 1884. — Loi du 9 décembre 1884.

des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans; il est rééligible.

Art. 3. Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres; il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux Chambres; il en surveille et en assure l'exécution.

Il a le droit de faire grâce; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi[1].

Il dispose de la force armée.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires.

Il préside aux solennités nationales; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui.

Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre.

Art. 4. Au fur et à mesure des vacances qui se produiront à partir de la promulgation de la présente loi, le Président de la République nomme, en conseil des ministres, les conseillers d'État en service ordinaire.

Les conseillers d'État ainsi nommés ne pourront être révoqués que par décret rendu en conseil des ministres.

Les conseillers d'État nommés en vertu de la loi du 24 mai 1872 ne pourront jusqu'à l'expiration de leurs pouvoirs être révoqués que dans la forme déterminée par cette loi.

Après la séparation de l'Assemblée nationale, la révocation ne pourra être prononcée que par une résolution du Sénat.

Art. 5. Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat.

En ce cas, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois[2].

Art. 6. Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels.

Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison[3].

Art. 7. En cas de vacance par décès ou pour toute autre cause,

[1] Voir lois du 3 mars 1879 et du 11 juillet 1880.
[2] Modifié par la loi du 14 août 1884, art. 1er.
[3] *Loi* du 16 juillet 1875, art. 12.

les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président. Dans l'intervalle, le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif.

Art. 8. Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées, prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles.

Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision.

Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale[1].

Toutefois, pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac-Mahon, cette révision ne peut avoir lieu que sur la proposition du Président de la République.

Art. 9. Le siège du pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Versailles[2].

LOI relative à l'organisation du Sénat[3].

(24 février 1875.)

Article premier. Le Sénat se compose de trois cents membres.

Deux cent vingt-cinq élus par les départements et les colonies, et soixante-quinze élus par l'Assemblée nationale.

Art. 2. Les départements de la Seine et du Nord éliront chacun cinq sénateurs.

Les départements de la Seine-Inférieure, Pas-de-Calais, Gironde, Rhône, Finistère, Côtes-du-Nord, chacun quatre sénateurs.

La Loire-Inférieure, Saône-et-Loire, Ille-et-Vilaine, Seine-et-

[1] Voir les deux paragraphes ajoutés par la loi du 14 août 1884, art. 2.

[2] Abrogé par la loi du 21 juin 1879.

[3] Les articles 1 à 7 ont cessé d'avoir la valeur constitutionnelle depuis la loi du 14 août 1884. Ils ont été abrogés et remplacés par la loi du 9 décembre 1884.

Oise, Isère, Puy-de-Dôme, Somme, Bouches-du-Rhône, Aisne, Loire, Manche, Maine-et-Loire, Morbihan, Dordogne, Haute-Garonne, Charente-Inférieure, Calvados, Sarthe, Hérault, Basses-Pyrénées, Gard, Aveyron, Vendée, Orne, Vosges, Allier, chacun trois sénateurs.

Tous les autres départements, chacun deux sénateurs.

Le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises éliront chacun un sénateur.

Art. 3. Nul ne peut être sénateur s'il n'est Français, âgé de quarante ans au moins, et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques.

Art. 4. Les sénateurs des départements et des colonies sont élus à la majorité absolue, et, quand il y a lieu, au scrutin de liste, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé :

1° Des députés;

2° Des conseillers généraux;

3° Des conseillers d'arrondissement;

4° Des délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune.

Dans l'Inde française, les membres du conseil colonial ou des conseils locaux sont substitués aux conseillers généraux, aux conseillers d'arrondissement et aux délégués des conseils municipaux.

Ils votent au chef-lieu de chaque établissement.

Art. 5. Les sénateurs nommés par l'Assemblée sont élus au scrutin de liste, et à la majorité absolue des suffrages.

Art. 6. Les sénateurs des départements et des colonies sont élus pour neuf années et renouvelables par tiers, tous les trois ans.

Au début de la première session, les départements seront divisés en trois séries, contenant chacune un égal nombre de sénateurs; il sera procédé, par la voie du tirage au sort, à la désignation des séries qui devront être renouvelées à l'expiration de la première et de la deuxième période triennale.

Art. 7. Les sénateurs élus par l'Assemblée sont inamovibles.

En cas de vacance, par décès, démission ou autre cause, il sera, dans les deux mois, pourvu au remplacement par le Sénat lui-même.

Art. 8. Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois.

Toutefois les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par elle.

Art. 9. Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour juger soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'État.

Art. 10. Il sera procédé à l'élection du Sénat un mois avant l'époque fixée par l'Assemblée nationale pour sa séparation.

Le Sénat entrera en fonctions et se constituera le jour même où l'Assemblée nationale se séparera.

Art. 11. La présente loi ne pourra être promulguée qu'après le vote définitif de la loi sur les pouvoirs publics.

LOI constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics.

(16 juillet 1875.)

Article premier. Le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année, le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le Président de la République.

Les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.

Le dimanche qui suivra la rentrée, des prières publiques seront adressées à Dieu dans les églises et dans les temples pour appeler son secours sur les travaux des Assemblées[1].

Art. 2. Le Président de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres. Il devra les convoquer si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre.

Le Président peut ajourner les Chambres. Toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session.

[1] Les prières publiques ont été supprimées par l'article 4 de la loi du 14 août 1884.

Art. 3. Un mois au moins avant le terme légal des pouvoirs du Président de la République, les Chambres devront être réunies en Assemblée nationale pour procéder à l'élection du nouveau Président.

A défaut de convocation, cette réunion aurait lieu de plein droit le quinzième jour avant l'expiration de ces pouvoirs.

En cas de décès ou de démission du Président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit.

Dans le cas où, par application de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués, et le Sénat se réunirait de plein droit.

Art. 4. Toute assemblée de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit, sauf le cas prévu par l'article précédent et celui où le Sénat est réuni comme cour de justice; et, dans ce dernier cas, il ne peut exercer que des fonctions judiciaires.

Art. 5. Les séances du Sénat et celles de la Chambre des députés sont publiques.

Néanmoins, chaque Chambre peut se former en comité secret sur la demande d'un certain nombre de ses membres, fixé par le règlement.

Elle décide ensuite à la majorité absolue si la séance doit être reprise en public sur le même sujet.

Art. 6. Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre.

Les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires désignés pour la discussion d'un projet de loi déterminé, par décret du Président de la République.

Art. 7. Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation, par un vote exprès dans l'une et l'autre Chambre, aura été déclaré urgente.

Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

ART. 8. Le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent.

Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction du territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

ART. 9. Le Président de la République ne peut déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux Chambres.

ART. 10. Chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection; elle peut seule recevoir leur démission.

ART. 11. Le bureau de chacune des deux Chambres est élu chaque année pour la durée de la session, et pour toute session extraordinaire qui aurait lieu avant la session ordinaire de l'année suivante.

Lorsque les deux Chambres se réunissent en Assemblée nationale, leur bureau se compose des président, vice-président et secrétaires du Sénat.

ART. 12. Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés, et ne peut être jugé que par le Sénat.

Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat.

Le Sénat peut être constitué en cour de justice par un décret du Président de la République, rendu en conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'État.

Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi.

Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement.

ART. 13. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions [1].

[1] Aj. art. 41 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse.

Art. 14. Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

La détention ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue, pendant la session, et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.

LOI organique sur les élections des sénateurs.

(2 août 1875.)

Article premier. Un décret du Président de la République, rendu au moins six semaines à l'avance, fixe le jour où doivent avoir lieu les élections pour le Sénat et en même temps celui où doivent être choisis les délégués des conseils municipaux. Il doit y avoir un intervalle d'un mois au moins entre le choix des délégués et l'élection des sénateurs.

Art. 2. Chaque conseil municipal élit un délégué. L'élection se fait sans débat, au scrutin secret, à la majorité absolue des suffrages. Après deux tours de scrutin, la majorité relative suffit, et en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu. Si le maire ne fait pas partie du conseil municipal, il présidera, mais il ne prendra pas part au vote[1].

Il est procédé le même jour et dans la même forme à l'élection d'un suppléant qui remplace le délégué en cas de refus ou d'empêchement.

Le choix des conseils municipaux ne peut porter ni sur un député, ni sur un conseiller général, ni sur un conseiller d'arrondissement.

Il peut porter sur tous les électeurs de la commune, y compris les conseillers municipaux, sans distinction entre eux[2].

[1] Depuis la loi du 28 mars 1882, maintenue par la loi du 5 avril 1884, le maire fait nécessairement partie du conseil municipal.

Cet art. 2 et les art. 3, 4 et 5, ont été modifiés par la loi du 9 déc. 1884, art. 8.

[2] Voir loi du 30 décembre 1875.

Art. 3. Dans les communes où il existe une commission municipale, le délégué et le suppléant seront nommés par l'ancien conseil.

Art. 4. Si le délégué n'a pas été présent à l'élection, notification lui en est faite dans les vingt-quatre heures par les soins du maire. Il doit faire parvenir au préfet, dans les cinq jours, l'avis de son acceptation. En cas de refus ou de silence, il est remplacé par le suppléant qui est alors porté sur la liste comme délégué de la commune.

Art. 5. Le procès-verbal de l'élection du délégué et du suppléant est transmis immédiatement au préfet; il mentionne l'acceptation ou le refus des délégués et suppléants ainsi que les protestations élevées contre la régularité de l'élection par un ou plusieurs membres du conseil municipal. Une copie de ce procès-verbal est affichée à la porte de la mairie.

Art. 6. Un tableau des résultats de l'élection des délégués et suppléants est dressé dans la huitaine par le préfet; ce tableau est communiqué à tout requérant; il peut être copié et publié.

Tout électeur a, de même, la faculté de prendre dans les bureaux de la préfecture communication et copie de la liste par commune des conseillers municipaux du département, et dans les bureaux des sous-préfectures de la liste par commune des conseillers municipaux de l'arrondissement.

Art. 7. Tout électeur de la commune peut, dans un délai de trois jours, adresser directement au préfet une protestation contre la régularité de l'élection.

Si le préfet estime que les opérations ont été irrégulières, il a le droit d'en demander l'annulation.

Art. 8. Les protestations relatives à l'élection du délégué ou du suppléant sont jugées, sauf recours au Conseil d'État, par le conseil de préfecture, et, dans les colonies, par le conseil privé.

Le délégué dont l'élection est annulée parce qu'il ne remplit pas une des conditions exigées par la loi ou pour vice de forme, est remplacé par le suppléant.

En cas d'annulation de l'élection du délégué et de celle du suppléant, comme au cas de refus ou de décès de l'un et de l'autre après leur acceptation, il est procédé à de nouvelles élections par le conseil municipal au jour fixé par un arrêté du préfet.

Art. 9. Huit jours au plus tard avant l'élection des sénateurs, le préfet, et, dans les colonies, le directeur de l'intérieur, dresse la

liste des électeurs du département par ordre alphabétique. La liste est communiquée à tout requérant et peut être copiée et publiée. Aucun électeur ne peut avoir plus d'un suffrage.

Art. 10. Les députés, les membres du conseil général ou des conseils d'arrondissement qui auraient été proclamés par les commissions du recensement, mais dont les pouvoirs n'auraient pas été vérifiés, sont inscrits sur la liste des électeurs et peuvent prendre part au vote[1].

Art. 11. Dans chacun des trois départements de l'Algérie, le collège électoral se compose : 1° des députés; 2° des membres citoyens français du conseil général; 3° des délégués élus par les membres citoyens français de chaque conseil municipal parmi les électeurs citoyens français de la commune.

Art. 12. Le collège électoral est présidé par le président du tribunal civil du chef-lieu du département ou de la colonie. Le président est assisté des deux plus âgés et des deux plus jeunes électeurs présents à l'ouverture de la séance. Le bureau ainsi composé choisit un secrétaire parmi les électeurs.

Si le président est empêché, il est remplacé par le vice-président et, à son défaut, par le juge le plus ancien.

Art. 13. Le bureau répartit les électeurs par ordre alphabétique en sections de vote comprenant au moins cent électeurs. Il nomme les présidents et scrutateurs de chacune de ces sections. Il statue sur toutes les difficultés et contestations qui peuvent s'élever au cours de l'élection sans pouvoir toutefois s'écarter des décisions rendues en vertu de l'article 8 de la présente loi.

Art. 14. Le premier scrutin est ouvert à huit heures du matin et fermé à midi. Le second est ouvert à deux heures et fermé à quatre heures. Le troisième, s'il y a lieu, est ouvert à six heures et fermé à huit heures. Les résultats des scrutins sont recensés par le bureau et proclamés le même jour par le président du collège électoral[2].

Art. 15. Nul n'est élu sénateur à l'un des deux premiers tours de scrutin s'il ne réunit : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Au troisième tour de scrutin, la majorité relative suffit, et en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

[1] Voir loi 15-27 mars 1791, art. 9.

[2] *Idem.*

Art. 16. Les réunions électorales pour la nomination des sénateurs pourront avoir lieu en se conformant aux règles tracées par la loi du 6 juin 1868, sauf les modifications suivantes :

1° Ces réunions pourront être tenues depuis le jour de la nomination des délégués jusqu'au jour du vote inclusivement;

2° Elles doivent être précédées d'une déclaration faite la veille au plus tard, par sept électeurs sénatoriaux de l'arrondissement et indiquant le local, le jour et l'heure où la réunion doit avoir lieu, et les nom, profession et domicile des candidats qui s'y présenteront;

3° L'autorité municipale veillera à ce que nul ne s'introduise dans la réunion s'il n'est député, conseiller général, conseiller d'arrondissement, délégué ou candidat;

Le délégué justifiera de sa qualité par un certificat du maire de sa commune, le candidat par un certificat du fonctionnaire qui aura reçu la déclaration mentionnée au paragraphe précédent[1].

Art. 17. Les délégués qui auront pris part à tous les scrutins recevront, sur les fonds de l'État, s'ils le requièrent, sur la présentation de leur lettre de convocation visée par le président du collège électoral, une indemnité de déplacement qui leur sera payée sur les mêmes bases et de la même manière que celle accordée aux jurés par les articles 35, 90 et suivants du décret du 18 juin 1811.

Un règlement d'administration publique déterminera le mode de taxation et de paiement de cette indemnité[2].

Art. 18. Tout délégué qui, sans cause légitime, n'aura pas pris part à tous les scrutins ou, étant empêché, n'aura point averti le suppléant en temps utile, sera condamné à une amende de 50 fr. par le tribunal civil du chef-lieu sur les réquisitions du ministère public.

La même peine peut être appliquée au délégué suppléant qui, averti par lettre, dépêche télégraphique ou avis personnellement délivré en temps utile, n'aura pas pris part aux opérations électorales.

Art. 19. Toute tentative de corruption par l'emploi des moyens énoncés dans les articles 177 et suivants du Code pénal, pour influencer le vote d'un électeur ou le déterminer à s'abstenir de voter,

[1] Modifié par la loi de 1884.

[2] Voir sur ce point le décret du 26 décembre 1875.

sera punie d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 50 à 500 fr. ou de l'une de ces deux peines seulement.

L'article 463 du Code pénal est applicable aux peines édictées par le présent article[1].

Art. 20. Il y a incompatibilité entre les fonctions de sénateur et celles :

De conseiller d'État et maître des requêtes, préfet et sous-préfet, à l'exception du préfet de la Seine et du préfet de police;

De membre des parquets des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception du procureur général près la Cour de Paris, de trésorier-payeur général, de receveur particulier, de fonctionnaire et employé des administrations centrales des ministères[2].

Art. 21. Ne peuvent être élus par le département ou la colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière :

1° Les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des Cours d'appel;

2° Les présidents, les vice-présidents, les juges d'instruction et les membres des parquets des tribunaux de première instance;

3° Le préfet de police, les préfets et sous-préfets et les secrétaires généraux des préfectures, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur, et secrétaires généraux des colonies;

4° Les ingénieurs en chef et d'arrondissement et les agents voyers en chef et d'arrondissement;

5° Les recteurs et inspecteurs d'académie;

6° Les inspecteurs des écoles primaires;

7° Les archevêques, évêques et vicaires généraux;

8° Les officiers de tous grades de l'armée de terre et de mer[3];

9° Les intendants divisionnaires et les sous-intendants militaires;

10° Les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances;

[1] Modifié par la loi de 1884.

[2] Voir loi du 9 déc. 1884, disposition transitoire, et projet de loi voté le 18 déc. 1884. Aj. loi 19 déc. 1876. Cpr. loi 21 nov. 1872.

[3] Aj. loi 9 déc. 1884, art. 5.

11° Les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines, et des postes;

12° Les conservateurs et inspecteurs des forêts.

ART. 22. Le sénateur élu dans plusieurs départements doit faire connaître son option au président du Sénat dans les dix jours qui suivent la déclaration de la validité de ces élections. A défaut d'option, dans ce délai, la question est décidée par la voie du sort et en séance publique.

Il est pourvu à la vacance dans le délai d'un mois et par le même corps électoral.

Il en est de même dans le cas d'invalidation d'une élection.

ART. 23. Si par décès ou démission, le nombre des sénateurs d'un département est réduit de moitié, il est pourvu aux vacances dans le délai de trois mois, à moins que les vacances ne surviennent dans les douze mois qui précèdent le renouvellement triennal.

A l'époque fixée par le renouvellement triennal, il sera pourvu à toutes les vacances qui se seront produites, quel qu'en soit le nombre et quelle qu'en soit la date [1].

ART. 24. L'élection des sénateurs nommés par l'Assemblée nationale est faite en séance publique, au scrutin de liste, et à la majorité absolue des votants, quel que soit le nombre des épreuves [2].

ART. 25. Lorsqu'il y a lieu de pourvoir au remplacement des sénateurs nommés en vertu de l'article 7 de la loi du 24 février 1875, le Sénat procède dans les formes indiquées par l'article précédent [3].

ART. 26. Les membres du Sénat reçoivent la même indemnité que ceux de la Chambre des députés [4].

ART. 27. Sont applicables à l'élection du Sénat toutes les dispositions de la loi électorale relatives :

1° Aux cas d'indignité et d'incapacité [5];

2° Aux délits, poursuites et pénalités;

3° Aux formalités de l'élection en tout ce qui ne serait pas contraire aux dispositions de la présente loi.

[1] Modifié par la loi de 1884.

[2] Abrogé par l'article 9 de la loi de 1884.

[3] Article 17 de la loi du 30 novembre 1875.

[4] Loi du 30 décembre 1875.

[5] Article 4 de la loi de 1884.

Dispositions transitoires.

Art. 28. Pour la première élection des membres du Sénat, la loi qui déterminera l'époque de la séparation de l'Assemblée nationale fixera, sans qu'il soit nécessaire d'observer les délais établis par l'article premier, la date à laquelle se réuniront les conseils municipaux pour choisir les délégués et le jour où il sera procédé à l'élection des sénateurs.

Avant la réunion des conseils municipaux, il sera procédé par l'Assemblée nationale à l'élection des sénateurs dont la nomination lui est attribuée.

Art. 29. La disposition de l'article 21, par laquelle un délai de six mois doit s'écouler entre le jour de la cessation des fonctions et celui de l'élection, ne s'appliquera pas aux fonctionnaires autres que les préfets et les sous-préfets, dont les fonctions auront cessé soit avant la promulgation de la présente loi, soit dans les vingt jours qui la suivront.

LOI organique sur l'élection des députés.

(30 novembre 1875.)

Article premier. Les députés seront nommés par des électeurs inscrits :

1° Sur les listes dressées en exécution de la loi du 7 juillet 1874 ;

2° Sur la liste complémentaire comprenant ceux qui résident dans la commune depuis six mois.

L'inscription sur la liste complémentaire aura lieu conformément aux lois et règlements qui régissent actuellement les listes électorales politiques, par les commissions et suivant les formes établies dans les articles 1, 2, 3 et 4 de la loi du 7 juillet 1874.

Les pourvois en cassation relatifs à la formation et à la révision de l'une et l'autre liste seront portés directement devant la chambre civile de la Cour de cassation.

Les listes électorales arrêtées au 31 mars 1875 serviront jusqu'au 31 mars 1876.

Art. 2. Les militaires et assimilés de tous grades et toutes armes des armées de terre et de mer ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux qui, au moment de l'élection, se trouvent en résidence libre, en non-activité ou en possession d'un congé régulier, peuvent voter dans la commune sur les listes de laquelle ils sont régulièrement inscrits. Cette dernière disposition s'applique également aux officiers et assimilés qui sont en disponibilité ou dans le cadre de réserve.

Art. 3. Pendant la durée de la période électorale, les circulaires et professions de foi signées des candidats, les placards et manifestes électoraux signés d'un ou de plusieurs électeurs pourront, après dépôt au parquet du procureur de la République, être affichés et distribués sans autorisation préalable.

La distribution des bulletins de vote n'est point soumise à la formalité du dépôt au parquet[1].

Il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats.

Les dispositions de l'article 19 de la loi organique du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs seront appliquées aux élections des députés.

Art. 4. Le scrutin ne durera qu'un seul jour. Le vote a lieu au chef-lieu de la commune; néanmoins chaque commune peut être divisée par arrêté du préfet en autant de sections que l'exigent les circonstances locales et le nombre des électeurs. Le second tour de scrutin continuera d'avoir lieu le deuxième dimanche qui suit le jour de la proclamation du résultat du premier scrutin, conformément aux dispositions de l'article 65 de la loi du 15 mars 1849.

Art. 5. Les opérations du vote auront lieu conformément aux dispositions des décrets organique et réglementaire du 2 février 1862. Le vote est secret.

Les listes d'émargement de chaque section, signées du président et du secrétaire, demeureront déposées pendant huitaine au secrétariat de la mairie, où elles seront communiquées à tout électeur requérant.

[1] Cela est applicable à toutes les élections depuis la loi du 20 décembre 1878.

L'imprimeur est dispensé de faire le dépôt administratif des bulletins de vote (loi du 29 juillet 1881).

ART. 6. Tout électeur est éligible, sans condition de cens, à l'âge de vingt-cinq ans accomplis.

ART. 7. Aucun militaire ou marin faisant partie des armées actives de terre ou de mer ne pourra, quels que soient son grade ou ses fonctions, être élu membre de la Chambre des députés.

Cette disposition s'applique aux militaires et marins en disponibilité ou en non-activité, mais elle ne s'étend ni aux officiers placés dans la seconde section du cadre de l'état-major général, ni à ceux qui, maintenus dans la première section comme ayant commandé en chef devant l'ennemi, ont cessé d'être employés activement, ni aux officiers qui, ayant des droits acquis à la retraite, sont envoyés ou maintenus dans leurs foyers en attendant la liquidation de leur pension.

La décision par laquelle l'officier aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite deviendra, dans ce cas, irrévocable.

La disposition contenue dans le premier paragraphe du présent article ne s'applique pas à la réserve de l'armée active ni à l'armée territoriale.

ART. 8. L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État est incompatible avec le mandat de député.

En conséquence, tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours qui suivront la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député[1].

Sont exceptées des dispositions qui précèdent les fonctions de ministre, sous-secrétaire d'État, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président de la Cour de cassation, premier président de la Cour des comptes, premier président de la Cour d'appel de Paris, procureur général près la Cour de cassation, procureur général près la Cour des comptes, procureur général près la Cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur président de consistoire dans les circonscriptions consistoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, grand rabbin du consistoire central, grand rabbin du consistoire de Paris.

ART. 9. Sont également exceptées des dispositions de l'article 8 :

1° Les professeurs titulaires de chaires qui sont données au

[1] Aj. loi du 20 nov. 1883, art. 5, et projet de loi voté le 18 décembre 1885.

concours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite :

2° Les personnes qui ont été chargées d'une mission temporaire. Toute mission qui a duré plus de six mois cesse d'être temporaire et est régie par l'article 8 ci-dessus.

Art. 10. Le fonctionnaire conserve les droits qu'il a acquis à une pension de retraite et peut, après l'expiration de son mandat, être remis en activité.

Le fonctionnaire civil qui, ayant eu vingt ans de services à la date de l'acceptation de son mandat de député, justifiera de cinquante ans d'âge à l'époque de la cessation de ce mandat, pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite exceptionnelle.

Cette pension sera réglée conformément au troisième paragraphe de l'article 12 de la loi du 9 juin 1853.

Si le fonctionnaire est remis en activité après la cessation de son mandat, les dispositions énoncées dans les articles 3, paragraphe 2 et 28 de la loi du 9 juin 1853 lui seront applicables.

Dans les fonctions où le grade est distinct de l'emploi, le fonctionnaire, par l'acceptation du mandat de député, renonce à l'emploi et ne conserve que le grade.

Art. 11. Tout député nommé ou promu à une fonction publique salariée cesse d'appartenir à la Chambre par le fait même de son acceptation; mais il peut être réélu si la fonction qu'il occupe est compatible avec le mandat de député.

Les députés nommés ministres ou sous-secrétaires d'État ne sont pas soumis à la réélection.

Art. 12. Ne peuvent être élus par l'arrondissement ou la colonie compris en tout ou en partie de leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière :

1° Les premiers présidents, présidents et les membres des parquets des Cours d'appel ;

2° Les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance ;

3° Le préfet de police, les préfets et les secrétaires généraux des préfectures, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies ;

4° Les ingénieurs en chef et d'arrondissement; les agents voyers en chef et d'arrondissement;

5° Les recteurs et inspecteurs d'académie;

6° Les inspecteurs des écoles primaires;

7° Les archevêques, évêques et vicaires généraux;

8° Les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances;

9° Les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines et des postes;

10° Les conservateurs et inspecteurs des forêts.

Les sous-préfets ne peuvent être élus dans aucun des arrondissements du département où ils exercent leurs fonctions.

Art. 13. Tout mandat impératif est nul et de nul effet.

Art. 14. Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin individuel. Chaque arrondissement administratif nommera un député. Les arrondissements dont la population dépasse cent mille habitants nommeront un député de plus par cent mille ou fraction de cent mille habitants. Les arrondissements, dans ce cas, seront divisés par circonscriptions dont le tableau sera établi par une loi et ne pourra être modifié que par une loi[1].

Art. 15. Les députés sont élus pour quatre ans.

La Chambre se renouvelle intégralement.

Art. 16. En cas de vacance par décès, démission ou autrement, l'élection devra être faite dans le délai de trois mois, à partir du jour où la vacance se sera produite. En cas d'option, il est pourvu à la vacance dans le délai d'un mois.

Art. 17. Les députés reçoivent une indemnité.

Cette indemnité est réglée par les articles 96 et 97 de la loi du 15 mars 1849 et par les dispositions de la loi du 16 février 1872.

Art. 18. Nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni :

1° La majorité absolue des suffrages exprimés;

2° Un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits.

Au deuxième tour, la majorité relative suffit. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

Art. 19. Chaque département de l'Algérie nomme un député[2].

Art. 20. Les électeurs résidant en Algérie dans une localité non

[1] Loi du 24 décembre 1875 et loi du 28 juillet 1881.

[2] Modifié par la loi du 28 juillet 1881, art. 2.

érigée en commune seront inscrits sur la liste électorale de la commune la plus proche.

Lorsqu'il y aura lieu d'établir des sections électorales, soit pour grouper des communes mixtes dans chacune desquelles le nombre des électeurs serait insuffisant, soit pour réunir les électeurs résidant dans des localités non érigées en communes, les arrêtés pour fixer le siège de ces sections seront pris par le gouverneur général, sur le rapport du préfet ou du général commandant la division.

Art. 21. Les quatre colonies auxquelles il a été accordé des sénateurs par la loi du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, nommeront chacune un député[1].

Art. 22. Toute infraction aux dispositions prohibitives de l'article 3, paragraphe 3 de la présente loi sera punie d'une amende de seize francs à trois cents francs. Néanmoins, le tribunal de police correctionnelle pourra faire application de l'article 463 du Code pénal.

Les dispositions de l'article 6 de la loi du 7 juillet 1874 seront appliquées aux listes électorales politiques.

Le décret du 29 janvier 1871 et les lois du 10 avril 1871, du 2 mai 1871 et du 18 février 1873 sont abrogés.

Demeure également abrogé le paragraphe 11 de l'article 15 du décret organique du 2 février 1852 en tant qu'il se réfère à la loi du 21 mai 1836 sur les loteries, sauf aux tribunaux à faire aux condamnés l'application de l'article 42 du Code pénal.

Continueront d'être appliquées les dispositions des lois et décrets en vigueur auxquelles la présente loi ne déroge pas.

Art. 23. La disposition de l'article 12 par laquelle un délai de six mois doit s'écouler entre le jour de la cessation des fonctions et celui de l'élection, ne s'appliquera pas aux fonctionnaires autres que les préfets et les sous-préfets, dont les fonctions auront cessé, soit avant la promulgation de la présente loi, soit dans les vingt jours qui la suivront.

[1] Modifié par la même loi de 1881.

LOI déterminant les circonscriptions électorales dans les arrondissements dont la population excède 100,000 *habitants.*

(24 décembre 1875.)

ARTICLE UNIQUE. Le tableau des circonscriptions électorales dans les arrondissements dont la population excède 100,000 habitants, est et demeure établi conformément au tableau annexé à la présente loi[1].

LOI relative à la date de l'élection des sénateurs et des députés et à la séparation de l'Assemblée nationale[2].

(30 décembre 1875.)

ARTICLE PREMIER. Les conseils municipaux se réuniront, le dimanche 16 janvier 1876, à l'effet de nommer leurs délégués pour l'élection du Sénat, conformément aux articles 2 et suivants de la loi organique du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs.

Le décret de convocation déterminera la durée du scrutin.

Les conseils municipaux qui ne se réuniraient pas en nombre suffisant pour délibérer seront convoqués par le maire à une seconde, et, s'il y a lieu, à une troisième réunion, conformément à l'article 17 de la loi du 5 mai 1855. Le délai entre chaque convocation et le jour de la réunion est réduit à un jour franc.

ART. 2. Les collèges électoraux chargés d'élire les sénateurs se réuniront au chef-lieu de chaque département le dimanche 30 janvier 1876.

ART. 3. Les collèges électoraux chargés d'élire les députés se

[1] Voir ce tableau reproduit par Bavelier : *Dictionnaire de droit électoral*, 104, s.

[2] Cette loi marque la date de la mise en vigueur de la Constitution de 1875 et trace, pour l'élection des délégués, une procédure encore suivie.

réuniront le 20 février 1876, sur la convocation qui sera faite par un décret du Président de la République, conformément à l'article 4 du décret organique du 2 février 1852.

Art. 4. Dans les quatre colonies qui nomment un sénateur et un député, les élections auront lieu de la manière suivante :

Les conseils municipaux se réuniront le troisième dimanche après la promulgation de la présente loi dans la colonie, à l'effet de nommer leurs délégués pour l'élection du Sénat.

Les collèges électoraux chargés d'élire les sénateurs se réuniront au chef-lieu de la colonie le deuxième dimanche qui suivra celui où les délégués municipaux auront été nommés.

Dans l'Inde française, les membres du conseil colonial et ceux du conseil local de Pondichéry se réuniront au chef-lieu, le cinquième dimanche qui suivra la promulgation de la présente loi dans la colonie.

Les membres des conseils locaux des dépendances se réuniront au chef-lieu de chaque établissement le même jour.

Le dépouillement et le recensement des votes auront lieu conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs, combinée avec celles de l'article 32 du décret réglementaire du 2 février 1852.

Les collèges électoraux chargés d'élire les députés se réuniront le troisième dimanche qui suivra l'élection du sénateur dans chaque colonie.

Art. 5. Le Sénat et la Chambre des députés se réuniront à Versailles, le mercredi 8 mars 1876.

Les pouvoirs de l'Assemblée nationale prendront fin le jour de la réunion.

EXTRAIT du procès-verbal de la séance du Sénat du 29 *mars* 1876.

(29 mars 1876.)

Article premier. En exécution de l'article 6 de la loi du 24 février 1875, les départements sont divisés en trois séries désignées par les lettres A, B et C conformément au tableau ci-annexé. Il sera procédé

par la voie du tirage au sort à la désignation de l'ordre de priorité de chacune de ces séries.

ART. 2. Le tirage au sort sera fait par le président du Sénat en séance publique.

Conformément à l'article 2, il est procédé immédiatement au tirage au sort de l'ordre des séries.

Le président tire les séries, qui sortent dans l'ordre suivant :

série B,
série C,
série A[1].

DÉCRET qui règle la formule de promulgation des lois.

(6 avril 1876.)

ARTICLE PREMIER. A l'avenir les lois seront promulguées dans la forme suivante :

« Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté.

« Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur est :

(Texte de la loi).

« La présente loi délibérée et « adoptée par le Sénat et par la « Chambre des députés sera exé-« cutée comme loi de l'État.

« Fait à..... »

NOMINATION de M. Jules Grévy à la présidence de la République.

(*Extrait du procès-verbal de l'Assemblée nationale du* 30 *janvier* 1879.)

(30 janvier 1879.)

Il résulte du procès-verbal de l'Assemblée nationale que dans sa séance du 30 janvier 1879, l'Assemblée a nommé M. Jules Grévy président de la République en remplacement de M. le Maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, démissionnaire.

[1] Série A : Ain au Gard, Alger, Guadeloupe, Réunion; — Série B : Haute-Garonne à Oise, Constantine, Martinique; — Série C : Orne à Yonne, Oran, Indes Françaises.

LOI portant abrogation de l'article 9 *de la loi constitutionnelle du* 25 *février* 1875.

(21 juin 1879.)

ARTICLE UNIQUE. L'article 9 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 est abrogé.

LOI relative au siège du Pouvoir exécutif et des Chambres à Paris.

(22 juillet 1879.)

ARTICLE PREMIER. Le siège du Pouvoir exécutif et des deux Chambres est à Paris.

ART. 2. Le palais de Luxembourg et le Palais-Bourbon sont affectés : le premier, au service du Sénat; le second, à celui de la Chambre des députés.

Néanmoins, chacune des deux Chambres demeure maîtresse de désigner, dans la ville de Paris, le palais qu'elle veut occuper.

ART. 3. Les divers locaux du palais de Versailles, actuellement occupés par le Sénat et la Chambre des députés, conservent leur affectation.

Dans le cas où, conformément aux articles 7 et 8 de la loi du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics, il y aura lieu à la réunion de l'Assemblée nationale, elle siégera à Versailles, dans la salle actuelle de la Chambre des députés.

Dans le cas où, conformément à l'article 9 de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat, et à l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, le Sénat sera appelé à se constituer en cour de justice; il désignera la ville et le local où il entend tenir ses séances.

ART. 4. Le Sénat et la Chambre des députés siégeront à Paris à partir du 3 novembre prochain.

ART. 5. Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée qu'ils président.

A cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire.

Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous officiers, commandants ou fonctionnaires, qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement, sous les peines portées par les lois.

Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés peuvent déléguer leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'eux.

ART. 6. Toute pétition à l'une ou l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. Il est interdit d'en apporter en personne ou à la barre.

ART. 7. Toute infraction à l'article précédent, toute provocation par des discours proférés publiquement ou par des écrits ou imprimés, affichés ou distribués, à un rassemblement sur la voie publique, ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport aux Chambres, ou à l'une d'elles, de pétitions, déclarations ou adresses, — que la provocation ait été ou non suivie d'effet, — sera punie des peines édictées par le paragraphe 1er de l'article 5 de la loi du 7 juin 1848.

ART. 8. Il n'est en rien dérogé, par les précédentes dispositions, à la loi du 7 juin 1848 sur les attroupements.

ART. 9. L'article 463 du Code pénal est applicable aux délits prévus par la présente loi.

LOI portant modification au tableau des circonscriptions électorales.

(28 juillet 1881.)

ARTICLE PREMIER. Le tableau des circonscriptions électorales, dans les arrondissements dont la population excède cent mille habitants, annexé à la loi du 24 décembre 1875, est complété et modifié conformément à l'État A ci-annexé[1].

[1] *Voir la note* 1, p. 688.

Art. 2. Les trois départements de l'Algérie et les colonies de la Martinique et de la Guadeloupe et de la Réunion nomment chacun deux députés. Les circonscriptions électorales sont déterminées conformément à l'état B ci-annexé.

Art. 3. La Cochinchine française nomme un député.

Art. 4. Les articles 19 et 21 de la loi du 30 novembre 1875 sont abrogés en ce qui concerne les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

LOI ratifiant les conventions avec les compagnies de chemins de fer.

(20 novembre 1883.)

Art. 5. Tout député ou sénateur, qui, au cours de son mandat, acceptera les fonctions d'administrateur d'une compagnie de chemins de fer sera, par ce seul fait, considéré comme démissionnaire et soumis à réélection[1].

LOI portant révision partielle des lois constitutionnelles.

(14 août 1884.)

Article premier. Le paragraphe 2 de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics est modifié ainsi qu'il suit :

« En ce cas, les collèges électoraux sont réunis pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois et la Chambre dans les dix jours qui suivront la clôture des opérations électorales. »

Art. 2. Le paragraphe 3 de l'article 8 de la même loi du 25 février 1875 est complété ainsi qu'il suit :

[1] Même disposition pour les services maritimes postaux : Loi du 28 juin 1883. art. 10.

« La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision.

« Les membres des familles ayant régné sur la France sont inéligibles à la Présidence de la République.

ART. 3. Les articles 1 à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, n'auront plus le caractère constitutionnel.

ART. 4. Le paragraphe 3 de l'article 1er de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics est abrogé.

LOI tendant à suspendre l'effet de l'article 7 *de la loi du* 24 *février* 1875 *sur le remplacement des sénateurs inamovibles.*

(8 décembre 1884.)

ARTICLE UNIQUE. Il ne sera procédé à l'élection d'aucun sénateur inamovible tant qu'il n'aura pas été statué sur le projet de loi tendant à modifier les lois organiques sur la composition du Sénat et les élections des sénateurs.

LOI portant modification aux lois organiques sur l'organisation du Sénat et les élections des sénateurs.

(9 décembre 1884.)

ARTICLE PREMIER. Le Sénat se compose de trois cents membres élus par les départements et les colonies.

Les membres actuels, sans distinction entre les sénateurs élus par l'Assemblée nationale ou le Sénat et ceux qui sont élus par les départements et les colonies, conservent leur mandat pendant le temps pour lequel ils ont été nommés.

ART. 2. Le département de la Seine élit dix sénateurs.

Le département du Nord élit huit sénateurs.

Les départements des Côtes-du-Nord, Finistère, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Loire-Inférieure, Pas-de-Calais, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-Inférieure, élisent chacun cinq sénateurs.

L'Aisne, Bouches-du-Rhône, Charente-Inférieure, Dordogne, Haute-Garonne, Isère, Maine-et-Loire, Manche, Morbihan, Puy-de-Dôme, Seine-et-Oise, Somme, élisent quatre sénateurs.

L'Ain, Allier, Ardèche, Ardennes, Aube, Aude, Aveyron, Calvados, Charente, Cher, Corrèze, Corse, Côte-d'Or, Creuse, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Gard, Gers, Hérault, Indre, Indre-et-Loire, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Oise, Orne, Basses-Pyrénées, Haute-Saône, Sarthe, Savoie, Haute-Savoie, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Tarn, Var, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Vosges, Yonne, élisent chacun trois sénateurs.

Les Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ariège, Cantal, Lozère, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn-et-Garonne, Vaucluse, élisent chacun deux sénateurs.

Le territoire de Belfort, les trois départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises, élisent chacun un sénateur.

ART. 3. Dans les départements où le nombre des sénateurs est augmenté par la présente loi, l'augmentation s'effectuera à mesure des vacances qui se produiront parmi les sénateurs inamovibles.

A cet effet, il sera, dans la huitaine de la vacance, procédé en séance publique à un tirage au sort pour déterminer le département qui sera appelé à élire un sénateur.

Cette élection aura lieu dans le délai de trois mois à partir du tirage au sort; toutefois, si la vacance survient dans les six mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y sera pourvu qu'au moment de ce renouvellement.

Le mandat ainsi conféré expirera en même temps que celui des autres sénateurs appartenant au même département [1].

ART. 4. Nul ne peut être sénateur s'il n'est Français, âgé

[1] Dans la séance du 10 décembre 1884, au Sénat, il a été procédé au tirage au sort pour les deux sièges de M. de Douhet et de l'amiral Fourichon, qui ont été attribués aux départements de l'Ain et du Lot-et-Garonne.

de 40 ans au moins et s'il ne jouit de ses droits civils et politiques.

Les membres des familles qui ont régné sur la France sont inéligibles au Sénat.

Art. 5. — Les militaires des armées de terre et de mer ne peuvent être élus sénateurs.

Sont exceptés de cette disposition :

1° Les maréchaux de France et les amiraux;

2° Les officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première section du cadre de l'état-major général et non pourvus de commandement;

3° Les officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième section du cadre de l'état-major général;

4° Les militaires des armées de terre et de mer qui appartiennent soit à la réserve de l'armée active soit à l'armée territoriale;

Art. 6. Les sénateurs sont élus au scrutin de liste, quand il y a lieu, par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie et composé :

1° Des députés;

2° Des conseillers généraux;

3° Des conseillers d'arrondissement;

4° Des délégués élus parmi les électeurs de la commune, par chaque conseil municipal[1].

Les conseils composés de 10 membres éliront 1 délégué;

Les conseils composés de 12 membres éliront 2 délégués;

Les conseils composés de 16 membres éliront 3 délégués;

Les conseils composés de 21 membres éliront 6 délégués;

Les conseils composés de 23 membres éliront 9 délégués;

Les conseils composés de 27 membres éliront 12 délégués;

Les conseils composés de 30 membres éliront 15 délégués;

Les conseils composés de 32 membres éliront 18 délégués;

Les conseils composés de 34 membres éliront 21 délégués;

Les conseils composés de 36 membres et au-dessus éliront 24 délégués;

Le conseil municipal de Paris élira 30 délégués[2].

Dans l'Inde française, les membres des conseils locaux sont substitués aux conseillers d'arrondissement. Le conseil municipal de

[1] Cet article s'est inspiré de l'article 10 de la loi municipale du 5 avril 1884 qui établit la progression du chiffre des conseillers d'après la population.

[2] Le conseil municipal de Paris compte 80 membres (Loi du 14 avril 1871).

Pondichéry élira 5 délégués. Le conseil municipal de Karikal élira 3 délégués. Toutes les autres communes éliront chacune 2 délégués.

Le vote a lieu au chef-lieu de chaque établissement.

Art. 7. Les membres du Sénat sont élus pour neuf années.

Le Sénat se renouvelle tous les trois ans, conformément à l'ordre des séries de départements et colonies actuellement existantes[1].

Art. 8. Les articles 2 (paragraphes 1 et 2), 3, 4, 5, 8, 14, 16, 19, 23 de la loi organique du 2 août 1875, sur les élections des sénateurs, sont modifiés ainsi qu'il suit :

Art. 2. (Paragraphes 1 et 2). — Dans chaque conseil municipal, l'élection des délégués se fait, sans débat, au scrutin secret, et, le cas échéant, au scrutin de liste, à la majorité absolue des suffrages. Après deux tours de scrutin, la majorité relative suffit, et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

Il est procédé de même et dans la même forme à l'élection des suppléants.

Les conseils qui ont 1, 2 ou 4 délégués à élire nomment 1 suppléant.

Ceux qui élisent 6 ou 9 délégués nomment 2 suppléants.

Ceux qui élisent 12 ou 15 délégués nomment 3 suppléants.

Ceux qui élisent 18 ou 24 délégués nomment 4 suppléants.

Ceux qui élisent 24 délégués nomment 5 suppléants.

Le conseil municipal de Paris nomme 8 suppléants.

Les suppléants, remplaceront les délégués, en cas de refus ou

[1] La première élection du Sénat a eu lieu le 30 janvier 1876 et le premier renouvellement le 5 janvier 1879, le second, le 8 janvier 1882, le troisième le 25 janvier 1885. Les dates de renouvellement avaient été fixées par les décrets du 8 octobre 1878, du 22 octobre 1881 et du 10 décembre 1884.

M. Tolain avait demandé au rapporteur de la loi au Sénat, M. Demôle, si les prochaines élections auraient lieu le 5 ou le 30 janvier 1885 (*Off.*, 29 oct. 1884, 1584). M. Demôle déclara qu'il n'en savait rien (*Ibid.*, 1585).

M. le marquis de Carné posa la même question, en faisant remarquer que les élections devraient avoir lieu avant le 13 janvier, si on voulait que la fraction sortante ne concourût pas à l'élection du Bureau du Sénat pour toute l'année 1885 (Sénat, *Off.*, 9 déc. 1884, 1871).

M. Waldeck-Rousseau, ministre de l'intérieur répondit que si l'on comptait par année, le Sénat ayant été élu le 30 janvier 1876, la fraction sortante pouvait durer jusqu'au 30 janvier 1885. D'ailleurs les précédents montrent que le gouvernement n'a pas à trancher la question de la durée des assemblées et qu'il peut fixer, dans le silence de la loi, les élections soit avant, soit après l'expiration de mandat (*Ibid.*, 1872).

d'empêchement, selon l'ordre fixé par le nombre des suffrages obtenus par chacun d'eux.

ART. 3. Dans les communes où les fonctions du conseil municipal sont remplies par une délégation spéciale instituée en vertu de l'article 44 de la loi du 5 avril 1884, les délégués et suppléants sénatoriaux seront nommés par l'ancien conseil.

ART. 4. Si les délégués n'ont pas été présents à l'élection, notification leur en est faite dans les vingt-quatre heures par les soins du maire. Ils doivent faire parvenir aux préfets, dans le délai de cinq jours, l'avis de leur acceptation. En cas de refus ou de silence, ils sont remplacés par les suppléants qui sont alors portés sur la liste comme délégués de la commune.

ART. 5. Le procès-verbal de l'élection des délégués et des suppléants est transmis immédiatement au préfet. Il mentionne l'acceptation ou le refus des délégués et suppléants, ainsi que les protestations élevées contre la régularité de l'élection par un ou plusieurs membres du conseil municipal. Une copie de ce procès-verbal est affichée à la porte de la mairie.

ART. 8. Les protestations relatives à l'élection des délégués ou des suppléants sont jugées, sauf recours au conseil d'État, par le conseil de préfecture, et, dans les colonies par le conseil privé.

Les délégués dont l'élection est annulée parce qu'ils ne remplissent pas une des conditions exigées par la loi, ou pour vice de forme, sont remplacés par les suppléants.

En cas d'annulation de l'élection d'un délégué et de celle d'un suppléant, comme en cas de refus ou de décès de l'un et de l'autre, après leur acceptation, il est procédé à de nouvelles élections par le conseil municipal au jour fixé par un arrêté du préfet.

ART. 14. Le premier scrutin est ouvert à huit heures du matin et fermé à midi. Le second est ouvert à deux heures et fermé à cinq heures. Le troisième est ouvert à sept heures et fermé à dix heures. Les résultats des scrutins sont recensés par le bureau et proclamés immédiatement par le président du collège électoral.

ART. 16. Les réunions électorales pour la nomination des sénateurs pourront être tenues depuis le jour de la promulgation du décret de convocation des électeurs jusqu'au jour du vote inclusivement.

La déclaration prescrite par l'article 2 de la loi du 30 juin 1881 sera faite par deux électeurs au moins.

Les formalités et prescriptions de cet article, et ainsi que celles de l'article 3, seront observées.

Les membres du Parlement élus ou électeurs dans le département, les électeurs sénatoriaux, délégués et suppléants, et les candidats ou leur mandataire, peuvent seuls assister à ces réunions.

L'autorité municipale veillera à ce que nulle autre personne ne s'y introduise.

Les délégués et suppléants justifieront de leur qualité par un certificat du maire de la commune; — les candidats ou mandataires par un certificat du fonctionnaire qui aura reçu la déclaration dont il est parlé au paragraphe 2.

Art. 19. Toute tentative de corruption ou de contrainte par l'emploi des moyens énoncés dans les articles 177 et suivants du Code pénal, pour influencer le vote d'un électeur ou le déterminer à s'abstenir de voter, sera punie d'un emprisonnement de trois mois à deux ans, et d'une amende de 50 fr. à 500 fr., ou de l'une de ces deux peines seulement.

L'article 463 du Code pénal est applicable aux peines édictées par le présent article.

Art. 20. Il est pourvu aux vacances survenant par suite de décès ou de démission des sénateurs dans le délai de trois mois; toutefois si la vacance survient dans les six mois qui précèdent le renouvellement triennal, il n'y est pourvu qu'au moment de ce renouvellement.

Art. 9. Sont abrogés :

1° Les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875 sur l'organisation du Sénat;

2° Les articles 24 et 25 de la loi du 2 août 1875 sur les élections des sénateurs.

Dispositions transitoires.

Dans le cas où une loi spéciale sur les incompatibilités parlementaires ne serait pas votée au moment des prochaines élections sénatoriales, l'article 8 de la loi du 30 novembre 1875 serait applicable à ces élections[1].

Tout fonctionnaire atteint par cette disposition, qui comptera

[1] Aj. Loi du 20 nov. 1883, art. 5 — et projet de loi voté par le Sénat, le 18 décembre 1883.

vingt ans de services et cinquante ans d'âge à l'époque de l'acceptation de son mandat, pourra faire valoir ses droits à une pension de retraite proportionnelle qui sera réglée conformément au 3e paragraphe de l'article 12 de la loi du 9 juin 1853.

Tableau du nombre des sénateurs[1].

	Loi de 1875.	Loi de 1884.		Loi de 1875.	Loi de 1884.
Ain	2	3	Garonne (Haute)	3	4
Aisne	3	4	Gers	2	3
Allier	3	3	Gironde	4	5
Alpes (Basses)	2	2	Hérault	3	3
Alpes (Hautes)	2	2	Ille-et-Vilaine	3	5
Alpes (Maritimes)	2	2	Indre	2	3
Ardèche	2	3	Indre-et-Loire	2	3
Ardennes	2	3	Isère	3	4
Ariège	2	2	Jura	2	3
Aube	2	3	Landes	2	3
Aude	2	3	Loir-et-Cher	2	3
Aveyron	3	3	Loire	3	5
Bouches-du-Rhône	3	4	Loire (Haute)	2	3
Calvados	3	3	Loire-Inférieure	3	5
Cantal	2	2	Loiret	2	3
Charente	2	3	Lot	2	3
Charente-Inférieure	3	4	Lot-et-Garonne	2	3
Cher	2	3	Lozère	2	2
Corrèze	2	3	Maine-et-Loire	3	4
Corse	2	3	Manche	3	4
Côte-d'Or	2	3	Marne	2	3
Côtes-du-Nord	4	5	Marne (Haute)	2	3
Creuze	2	3	Mayenne	2	3
Dordogne	3	4	Meurthe-et-Moselle	2	3
Doubs	2	3	Meuse	2	3
Drôme	2	3	Morbihan	3	4
Eure	2	3	Nièvre	2	3
Eure-et-Loir	2	3	Nord	5	8
Finistère	4	5	Oise	3	3
Gard	3	3	Orne	3	3

[1] Voir loi du 9 décembre 1884, art. 1 à 3.

	Loi de 1875.	Loi de 1884.
Pas-de-Calais.......	4	5
Puy-de-Dôme......	3	4
Pyrénées (Basses)..	3	3
Pyrénées (Hautes)..	2	2
Pyrénées-Orientales.	2	2
Rhin (Haut). Belfort.	1	1
Rhône............	4	5
Saône (Haute).....	2	3
Saône-et-Loire.....	3	5
Sarthe...........	3	3
Savoie............	2	3
Savoie (Haute).....	2	3
Seine.............	5	10
Seine-Inférieure.....	4	5
Seine-et-Marne.....	2	3
Seine-et-Oise.......	3	4
Sèvres (Deux).....	2	3
Somme...........	3	4
Tarn.............	2	3
arn-et-Garonne....	2	2
Var..............	2	3
Vaucluse.........	2	2
Vendée..........	3	3
Vienne...........	2	3
Vienne (Haute).....	2	3
Vosges...........	3	3
Yonne............	2	3
Alger............	1	1
Oran.............	1	1
Constantine........	1	1
La Martinique......	1	1
La Guadeloupe.....	1	1
La Réunion........	1	1
Inde Française.....	1	1

PROJET de loi sur les incompatibilités parlementaires[1].

(18 décembre 1884.)

ARTICLE PREMIER. L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État, ou dont les titulaires sont nommés par le Gouvernement, est incompatible avec le mandat de sénateur ou de député.

En conséquence, tout fonctionnaire élu sénateur ou député sera remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours qui suivront la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de sénateur ou de député.

ART. 2. Les ministres des différents cultes se trouvant dans les conditions prévues au deuxième paragraphe de l'article premier

[1] Ce projet de loi est une modification de celui qui avait été déjà voté par la Chambre des députés. Voir pour la 2e délibération du Sénat l'*Officiel* des 16, 18 et 19 décembre.

devront, dans le même délai de huit jours, se démettre de leurs fonctions; faute de quoi, ce délai expiré, ils seront réputés démissionnaires de leur mandat de sénateur ou de député.

Art. 3. Sont exceptés des dispositions qui précèdent :

1° Les ministres et sous-secrétaires d'État.

2° Les ambassadeurs ou ministres plénipotentiaires en fonctions à l'étranger.

Toutefois, ils ne pourront, pendant la durée de leur mission, prendre part à aucun scrutin s'il ne sont munis d'un congé régulier.

3° Les militaires et marins éligibles en vertu de la loi du 9 décembre 1884.

4° Le grand chancelier de la Légion d'honneur.

5° Les gouverneurs de la Banque de France et du Crédit foncier.

6° Les professeurs nommés après concours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite, si leur chaire est à Paris.

7° Les membres du Bureau des Longitudes.

8° Les premiers présidents de la Cour de cassation, de la Cour des Comptes et de la Cour d'appel de Paris.

Art. 4. 1° Tout fonctionnaire qui aura opté pour le mandat de député ou de sénateur conservera les droits qu'il a acquis à une pension de retraite.

2° Tout fonctionnaire qui compte vingt ans de services à l'époque de l'acceptation de son mandat, pourra, dès qu'il justifiera de cinquante ans d'âge, faire valoir ses droits à une pension de retraite proportionnelle qui sera réglée conformément au troisième paragraphe de l'article 12 de la loi du 9 juin 1853.

3° Si le fonctionnaire est remis en activité de service après l'expiration de son mandat, les dispositions énoncées dans les articles 3 paragraphe 2, et 28 de la loi précitée lui seront applicables.

4° Pour les fonctions dans lesquelles le grade ou le titre est distinct de l'emploi, le fonctionnaire, par l'acceptation du mandat de député ou de sénateur, renonce à l'emploi et ne conserve que le grade ou le titre.

Art. 5. Aucun sénateur ou député ne peut être nommé ou promu à un grade ou à une fonction publique salariée autre que celle de ministre, sous-secrétaire d'État, ambassadeur et ministre plénipotentiaire, gouverneur de la Banque de France et du Crédit foncier.

1° Ni pendant la durée de son mandat;

2° Ni pendant l'année qui suit sa démission;

3° Ni pendant les six mois qui suivent l'expiration de son mandat.

Toutefois, les sénateurs ou députés qui étaient fonctionnaires au moment de leur élection peuvent, en cas de démission ou à l'expiration de leur mandat, être appelés immédiatement à une fonction équivalente à celle qu'ils occupaient au moment de leur élection ou qu'ils occuperont au moment de la promulgation de la présente loi.

ART. 6. Tout sénateur ou député qui, au cours de son mandat, aura fait ou laissé figurer son nom avec la qualité de membre de l'une ou de l'autre Chambre dans des annonces, affiches ou réclames faisant appel au crédit public par l'émission de valeurs mobilières, en vue de créer, d'exploiter ou de développer des entreprises industrielles, commerciales ou financières, sera, par l'Assemblée dont il fait partie, déclaré déchu de son mandat.

ART. 7. Tout sénateur ou député qui, au cours de son mandat, aura accepté dans une administration, compagnie ou société, une fonction rémunérée à la nomination de l'État, ou qui se sera rendu concessionnaire d'une entreprise de travaux pour le compte de l'État, sera considéré, par le seul fait de son acceptation, comme ayant renoncé à son mandat.

Toutefois, il pourra, quoique restant en possession de sa fonction ou de l'entreprise, se représenter devant ses électeurs.

Il en sera de même dans les cas prévus par les lois des 28 juin et 20 novembre 1883.

ART. 8. Sont et demeurent formellement abrogées toutes les dispositions législatives contraires à la présente loi.

ART. 9. Les dispositions de la présente loi ne seront point applicables, sauf en ce qui concerne les traitements, jusqu'à l'expiration de leur mandat, aux sénateurs et aux députés élus avant sa promulgation.

PROJET de loi rétablissant le scrutin de liste pour la Chambre des députés[1].

(24 mars 1885.)

ARTICLE PREMIER. Les membres de la Chambre des députés sont élus au scrutin de liste.

ART. 2. Chaque département élit le nombre de députés qui lui est attribué par le tableau annexé à la présente loi, à raison d'un député par 70,000 habitants. Néanmoins, il sera tenu compte de toute fraction inférieure à 70,000.

ART. 3. Le département forme une seule circonscription.

ART. 4. Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni la majorité absolue des suffrages exprimés et si le nombre des suffrages n'est pas égal au quart des électeurs inscrits.

ART. 5. Il ne sera procédé à aucune élection dans les six mois qui précéderont l'expiration des pouvoirs de la Chambre actuelle.

ART. 6. Sauf le cas de dissolution prévu et réglé par la Constitution, les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de la Chambre des députés[2].

LOI suspendant l'exécution de l'article 16 *de la loi organique du* 30 *novembre* 1875, *relative aux élections des députés.*

(2 avril 1885.)

Il ne sera procédé à aucune élection de députés jusqu'au renouvellement des pouvoirs de la Chambre actuelle. Cette disposition n'est pas applicable aux élections pour lesquelles les électeurs auraient été convoqués antérieurement au 31 mars 1885.

[1] Proposé par M. Constans, le 26 mars 1884, ce projet a été adopté, le 24 mars 1885, par la Chambre (412 voix contre 99). Dans la séance du 28 mars, M. Demôle a fait au Sénat un rapport entièrement favorable au principe du scrutin de liste. — Voir *Officiel* des 20, 22, 24, 25 et 29 mars 1885.

[2] Cette loi ne renferme pas une disposition analogue à celle de l'article 2 de la loi du 14 août 1884 et de l'article 4 de la loi du 9 décembre 1884. — Pour la date des *élections sénatoriales*, voir *suprà*, p. 697, note 1.

SOMMAIRE ANALYTIQUE DE L'APPENDICE[1].

ÉTUDE SUR LES LOIS CONSTITUTIONNELLES DE 1884.

[1] Voir *suprà*, p. 597 à 608, le sommaire du *Manuel* et p. 609 la table des chapitres.

LOIS CONSTITUTIONNELLES.

BAR-LE-DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.





